

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit von April 2018 bis Februar 2019

KR-Nr. 76/2019

(vom 28. Februar 2019)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
Einleitung	3
I. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen	7
I.1 Bericht über die Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes	7
I.2 Bericht über das elektronische Amtsblatt	13
I.3 Bericht über die Ferien-, Mehrzeit- und Überzeitguthaben des Personals	15
I.4 Bericht über die Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügerern	21
I.5 Bericht über die Umsetzung der Bundesagrarpolitik 2014–2017	25
I.6 Bericht über E-Voting	35
I.7 Bericht über die Erhebung der Quellensteuern	36
I.8 Bericht über die Besteuerung von Kryptowährungen	38
2. Berichte zu noch nicht abgeschlossenen Abklärungen	42
2.1 Bericht über die Beschaffung und den Einsatz einer Government Software	42
2.2 Bericht über das elektronische Patientendossier	43
2.3 Bericht über das kantonale Immobilienmanagement	45
2.4 Bericht über das Beschaffungswesen	52

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Barbara Bussmann, Volketswil; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Prisca Koller, Hettlingen; Davide Loss, Adliswil; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

2.5	Bericht über Massnahmen zur Anpassung der Untersuchungshaft	53
2.6	Bericht über RIS 2, die Beschaffung der Justizfachapplikation (Ersatz RIS 1) und GEVER	56
2.7	Bericht über die Entsorgung von Schlacken in Deponien	60
2.8	Bericht über die Aufsicht über die Bezirksbehörden	60
2.9	Bericht über die Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung	65
2.10	Bericht über die Strategie Digitale Verwaltung	74
2.11	Bericht über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	78
2.12	Bericht über Bevölkerungs- und Kundenbefragungen des Kantons	78
2.13	Bericht über das kantonale Personalwesen	79
2.14	Bericht über das Steueramt	82
3.	Weitere Themen	84
4.	Schlussbemerkungen	84
5.	Organisation der GPK	86

Einleitung

Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

Gemäss § 49b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Dies beinhaltet einerseits die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates, andererseits weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten.

Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission

Geschäftsbericht des Regierungsrates

Für die Prüfung des Geschäftsberichts stehen der Geschäftsprüfungskommission jeweils rund zweieinhalb Monate zur Verfügung. Der Geschäftsbericht wird ihr Anfang April zur Verfügung gestellt. Sie hat ihren Antrag dazu in der Regel Mitte Juni zu verabschieden. In dieser Zeit ist eine inhaltliche Würdigung in der notwendigen Tiefe nicht möglich.

Der Geschäftsbericht wird deshalb nur formal nach folgenden Kriterien auf seine Vollständigkeit geprüft:

- Entspricht der Geschäftsbericht einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht?
- Enthält er Aussagen zum Internen Kontrollsystem (IKS), Riskmanagement und Informationssicherheitsmanagement (ISMS)?
- Enthält er Aussagen zur «Grosswetterlage» des Kantons?
- Werden wichtige Themen und Baustellen/Problemfelder erwähnt?
- Kann sich der Adressat basierend auf dem Geschäftsbericht ein Bild über den Zustand der Verwaltung und des Kantons machen?

Die Prüfung der Vollständigkeit bereitet eine Subkommission der Geschäftsprüfungskommission vor, in die auch die Erkenntnisse der Referentinnen und Referenten einfließen. Eine Checkliste mit den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und weiteren Informationen soll die Vollständigkeitsprüfung erleichtern.

Regelmässige Besprechungen der Referentinnen und Referenten mit ihren Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern (in der Regel zweimal pro Jahr) über die wichtigsten Projekte und Problemfelder sowie die Resultate aus den unterjährigen Abklärungen gemäss Pendenzenregister (siehe nachfolgend) liefern weitere Informationen.

Ein weiteres Element bei der Prüfung des Geschäftsberichts ist die Berücksichtigung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission. Sind diese in die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit eingeflos-

sen? Dazu wird eine Liste mit den Empfehlungen der letzten Legislatur zusammengestellt und laufend weitergeführt. Spricht die Geschäftsprüfungskommission Empfehlungen aus, sind diese so zu formulieren, dass deren Umsetzung nachvollziehbar ist. Die Umsetzung wird von den Referentinnen und Referenten bei den Besprechungen mit den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern überprüft. Dort wird auch die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates als drittes Element überprüft. Hier stützt sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Zwischenberichterstattung des Regierungsrates, die Bestandteil des Geschäftsberichts ist. Es stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Hält sich der Regierungsrat an seine Ziele oder sind sie geändert worden? Falls einzelne Ziele geändert worden sind, aus welchen Gründen?
- Sind die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele strategiekonform?
- Wird der Terminplan eingehalten oder ist es zu Verzögerungen gekommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Die Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommission fliesst in den gemeinsamen Antrag der Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission und Justizkommission ein. Dieser wird am letzten Montag vor den Schulsommerferien im Kantonsrat behandelt. Mit der neuen Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission hat sich die Berichterstattung zum Geschäftsbericht geändert und fällt kürzer aus als in früheren Legislaturen. Durch die veränderte Arbeitsweise verfügt die Kommission über zusätzliche Ressourcen für ihre weiteren Aufgaben, über deren Anhandnahme bzw. Erledigung sie in den Berichten über ihre Tätigkeit wie dem vorliegenden oder in separaten Berichten den Kantonsrat und die Öffentlichkeit informiert.

Schwerpunktthemen auf Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates

Neben der Prüfung des Geschäftsberichts will die Geschäftsprüfungskommission die weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeit mit Schwerpunktthemen auf der Basis der Legislaturplanung und mit unterjährigen Abklärungen prüfen. Zu Beginn der Legislatur legt die Geschäftsprüfungskommission zwei bis vier Schwerpunktthemen fest, die über einen längeren Zeitraum begleitet werden. Im Laufe der Legislatur können bei Bedarf neue Schwerpunktthemen dazu kommen. Hauptquelle für die Wahl der Schwerpunktthemen sind die Legislaturziele des Regierungsrates und insbesondere die Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Im Vordergrund der Prüfung stehen Abläufe, Verfahren, Organisation und systemische Fragen.

Für die Prüfung der Schwerpunktthemen können Subkommissionen gebildet werden. Diese können die notwendigen Informationen in Gesprächen oder mit schriftlichen Fragen beschaffen. Sie haben der Geschäftsprüfungskommission regelmässig über ihre Abklärungen Bericht zu erstatten. Da die Schwerpunktthemen über einen längeren Zeitraum bearbeitet werden, erfolgt jeweils im jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission eine Zwischenberichterstattung.

Nach Abschluss der Abklärungen werden in der Regel in einem separaten Bericht die Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission festgehalten. In der Regel richtet sich der Bericht an den Kantonsrat und die Öffentlichkeit. Die wichtigsten Erkenntnisse können in eine Medienmitteilung einfließen oder im Rahmen einer Medienkonferenz aufgezeigt werden.

Die bisherigen Schwerpunkte waren «Personalwesen kantonale Verwaltung» und «Elektronisches Patientendossier». Der erstgenannte Schwerpunkt konnte mit dem Schlussbericht vom 26. Oktober 2017 (KR-Nr. 285/2017) abgeschlossen werden. Das Thema wird jedoch weiterverfolgt. Nachdem sich der Finanzdirektor in der kantonsrätlichen Beratung am 27. August 2018 für die Unterstützung der Empfehlungen der Kommission ausgesprochen und eine Erfüllung in Aussicht gestellt hatte (Protokoll des Zürcher Kantonsrates, S. 10922), lud ihn die Kommission zu einer weiteren Sitzung ein, an der er insbesondere über das Projekt «HR 2020» Ausführungen machte (vgl. den weiter hinten folgenden Bericht zum kantonalen Personalwesen, S. 79 ff.).

Zum zweitgenannten Schwerpunkt wird die weitere Entwicklung verfolgt. Aufgrund der bisherigen Abklärungen ist die Geschäftsprüfungskommission aber zur Beurteilung gelangt, dass das Thema nicht mehr den Status eines Schwerpunktthemas innehaben soll (vgl. den weiter hinten folgenden Bericht zum elektronischen Patientendossier, S. 43 ff.).

Vertiefte Untersuchungen

Die Subkommission IT, welche die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung durchgeführt hatte, wurde beibehalten, und sie begleitet die Festsetzung der neuen Strategien «Neue kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie» und «Digitale Verwaltung» und deren Umsetzung. Mehr dazu enthält die weiter hinten folgende Berichterstattung zur IKT-Strategie, S. 65 ff.

Pendente Abklärungen

Die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission können Antrag stellen, ein bestimmtes Thema abzuklären. Die Themen können ihren Hintergrund beispielsweise in der Tagespolitik oder in Medienberichten haben. Falls die Kommission dem Antrag zustimmt, wird das Thema aufgenommen sowie das Vorgehen und die zur Verfügung stehenden Ressourcen beschlossen. Es können schriftliche Fragen gestellt oder Besprechungen und Besichtigungen vorgenommen werden. Das Thema kann durch die zuständige Referentin bzw. den zuständigen Referenten oder durch eine Subkommission abgeklärt werden. Betrifft die Abklärung mehrere Direktionen, wirkt der Referent Funktions- und Querschnittbereiche mit. Es ist aber auch möglich, dass das Thema im Plenum bearbeitet wird. Über den Stand der Abklärungen wird in der Geschäftsprüfungskommission regelmässig Bericht erstattet.

Je nach Aktualität und Brisanz des Themas kann es angezeigt sein, in einer Medienmitteilung über die beabsichtigten Abklärungen zu informieren. Die Berichterstattung kann sofort nach Abschluss in einem separaten Bericht erfolgen, allenfalls verbunden mit einer Medienmitteilung oder Medienkonferenz. Sie kann aber auch in den jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission integriert werden.

Weitere Themen

Die Geschäftsprüfungskommission legt zudem weitere Themen fest, die nicht sofort abgeklärt werden, die aber zu einem späteren Zeitpunkt näher betrachtet werden sollen.

Weitere Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission gemäss Kantonsratsgesetz

Die Geschäftsprüfungskommission übt weiter die Oberaufsicht über die anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften aus. Sie prüft deren Jahresberichte und Jahresrechnungen und stellt dem Kantonsrat entsprechend Antrag (siehe Vorlage 5497a).

Gemäss § 49b Abs. 1 lit. c des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission zudem zuständig für die Vorberatung des Geschäftsberichts und der Jahresrechnung der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich und für die Antragstellung an den Kantonsrat (siehe Vorlage 5465a).

Zu den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission zählt auch die Bearbeitung von Eingaben aus der Bevölkerung, die den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung betreffen. Die Subkommission für Aufsichtseingaben bereitet die Eingaben jeweils zuhanden der Geschäfts-

prüfungskommission vor. Da bei diesen Geschäften in der Regel besonders schützenswerte Daten vorliegen, verzichtet die Geschäftsprüfungskommission wie in früheren Jahren auf eine Berichterstattung.

Gemäss § 49b Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes stellt die Geschäftsprüfungskommission Antrag zu den Gesuchen des Regierungsrates um Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zu überwiesenen Motionen und Postulaten sowie zu vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen. Im Berichtsjahr wurde vom Regierungsrat eine Fristerstreckungsvorlage unterbreitet, welche die Zustimmung der Kommission und des Kantonsrates fand (Vorlage 5437a).

Prüfung der regierungsrätlichen Antworten auf kantonsrätliche Anfragen

Im Berichtszeitraum ist ein entsprechendes Ersuchen von einem Kantonsratsmitglied eingegangen, das von der Kommission beurteilt wurde. Sie hat aus ihrer Sicht keinen Handlungsbedarf erkannt und dies dem Ersuchenden mitgeteilt.

Sitzungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist im Berichtsjahr zu 30 Sitzungen zusammengekommen (bis und mit 28. Februar 2019). Die Subkommissionen haben ihrem Bedarf entsprechend separate Sitzungen einberufen.

1. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen

1.1 Bericht über die Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes

Anlass

Am 1. April 2007 ist im Kanton Zürich das Gewaltschutzgesetz (GSG) in Kraft getreten. Die Kantonspolizei nutzte das zehnjährige Bestehen des GSG und zog an einer Medienkonferenz am 29. März 2017 Bilanz.

Im Rahmen einer Lageanalyse wird die polizeiliche und strafrechtliche Reaktion zu häuslicher Gewalt vom Kriminologischen Institut der Universität Zürich auf ihre Wirkung hin quantitativ untersucht. Dazu werden alle Fälle häuslicher Gewalt im Kanton Zürich, die der Polizei vom 1. Juni bis 30. November 2014 bekannt werden und eine Schutzverfügung nach GSG zur Folge haben, bis zu ihrer Erledigung durch die Polizei oder die Strafverfolgungsbehörden während eines Jahres beobachtet.

Im Fokus stehen die Erledigungs- und Entscheidungspraxis bei GSG-Fällen in der Strafverfolgung (insbesondere Wiedergutmachungsfälle, Art. 53 Strafgesetzbuch [StGB], und die Sistierungs- und Einstellungspraxis, Art. 55a StGB, Strafbefehl, Urteil) sowie die Analyse der Rückfälligkeit bzw. sozialen Bewährung der gefährdenden Personen. Die GSG-Fälle, die voraussichtlich keine Strafverfolgung zur Folge haben, werden im Hinblick auf Merkmalsunterschiede untersucht sowie die relativen Anteile der verschiedenen Erledigungswege mittels Aktenanalyse bei der Staatsanwaltschaft bestimmt.

Die Rückfallanalyse erfolgt durch die Überprüfung erneuter polizeilicher Registrierung (POLIS, Polizei-Informationssystem) der gefährdenden Person und wird durch zwei Opferbefragungen ergänzt. Die erste Befragung findet vier Monate, die zweite zwölf Monate nach Verfügungsdatum statt. Die Befragungen werden mittels standardisierter Fragebögen an einem Computer in den für GSG-Fälle zuständigen Opferberatungsstellen des Kantons Zürich durchgeführt. Neben der Erfassung erneuter Gewalt im Verlauf und nach Abschluss der GSG-Massnahme werden unter anderem mögliche Risikofaktoren häuslicher Gewalt, die Wahrnehmung der Opfer zur polizeilichen und der strafrechtlichen Intervention, die Entwicklung der Täter-Opfer-Beziehung sowie Gründe für eine allfällige Desinteresseerklärung, also Verfahrenseinstellungen auf Wunsch des Opfers, untersucht.

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse werden Verbesserungen erarbeitet, die im polizeilichen und im strafrechtlichen Umgang mit häuslicher Gewalt umgesetzt werden können. Mit der Kampagne «Stopp Häusliche Gewalt» will die Kantonspolizei Zürich Direktbetroffene und Dritte ermutigen, sich so früh wie möglich bei der Polizei oder bei spezialisierten Beratungsstellen zu melden.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich genauer über die konkrete Praxis der Kantonspolizei bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes informieren lassen. Sie hat sich dabei insbesondere informieren lassen, aufgrund welcher Kriterien die Polizei entscheidet, ob, welche und gegen wen Massnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz angezeigt sind. Häufig liegen bei Fällen häuslicher Gewalt keine objektiven Beweise oder Indizien vor, und es können oft auch keine Drittpersonen über einen Vorfall berichten.

Schliesslich gibt es Fälle, in denen der Verdacht besteht, dass eine Partei in einem Trennungs- oder Scheidungsverfahren um Massnahmen gemäss Gewaltschutzgesetz ersucht, um der anderen Partei den

Kontakt zu den gemeinsamen Kindern aus sachfremden Gründen zu verunmöglichen, wobei die Geschäftsprüfungskommission erfahren möchte, ob bzw. wie die Polizei solchen Umständen Rechnung trägt.

Sie hat der zuständigen Sicherheitsdirektion entscheidende Fragen unterbreitet, die diese einerseits schriftlich beantwortet und andererseits anlässlich einer Kommissionssitzung durch den Sicherheitsdirektor und einen Offizier der Kantonspolizei ergänzend mündlich erläutert hat.

Rechtliche Grundlagen

Das polizeiliche Handeln in Fällen von häuslicher Gewalt stützt sich massgeblich auf das Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006, das am 1. April 2007 in Kraft getreten ist. Die Polizei kann gestützt auf § 3 Abs. 2 GSG folgende Massnahmen (sogenannte Schutzmassnahmen oder GSG-Massnahmen) ergreifen:

Die Polizei kann die gefährdende Person aus der Wohnung oder dem Haus weisen. Sie kann ihr untersagen, von der Polizei bezeichnete, eng umgrenzte Gebiete zu betreten (sogenanntes Rayon-Verbot). Sie kann ihr verbieten, mit den gefährdeten und diesen nahe stehenden Personen in irgendeiner Form Kontakt aufzunehmen (Kontaktverbot). Die von der Polizei erlassenen Schutzmassnahmen gelten gemäss § 3 Abs. 3 GSG fix während 14 Tagen ab Mitteilung. Die Mitteilung erfolgt gemäss § 4 Abs. 1 GSG schriftlich.

Neben der Anordnung von Schutzmassnahmen kann die Polizei die gefährdende Person überdies gestützt auf § 13 GSG in Gewahrsam nehmen, wenn die Gefährdung schwer wiegend und unmittelbar ist und nicht auf andere Weise abgewendet werden kann oder dies zur Sicherung des Vollzugs einer Schutzmassnahme notwendig ist. Die Polizei darf eine Person nicht länger als notwendig, längstens aber 24 Stunden in Gewahrsam behalten.

Fallzahlen

Im Jahr 2017 gab es 5016 Meldungen, die zu polizeilichen Interventionen im familiären oder partnerschaftlichen Beziehungskontext standen. Dies führte einerseits zu 2552 Rapporten wegen möglichen strafbaren Verhaltens, andererseits zu 989 Schutzmassnahmen. Damit wurde in knapp 20% der Interventionen durch die Polizei eine Schutzmassnahme erlassen, was dem mehrjährigen Durchschnitt entspricht.

Aus- und Weiterbildung

Das Thema «Häusliche Gewalt» ist ein Ausbildungsschwerpunkt in der Polizeischule und stellt ein wichtiges Prüfungsfach an der Berufsprüfung dar. Dabei werden einerseits die notwendigen theoretischen

Grundlagen vermittelt. Andererseits wird an verschiedenen Praxistagen die polizeiliche Anwendung des GSG im Rahmen von Situationstrainings instruiert und geübt.

Zuständigkeit

Die Zuständigkeitsordnung für die strafrechtliche Verfolgung derartiger Vorfälle richtet sich nach dem Polizeiorganisationsgesetz (POG, LS 551.1; vgl. insbesondere § 19 POG). Die Anordnung von Gewaltschutzmassnahmen erfolgt in der Regel durch die Kantonspolizei; in Ausnahmefällen auch durch eine Kommunalpolizei. In den Städten Zürich und Winterthur ist in diesem Bereich primär deren jeweilige Stadtpolizei zuständig. Die Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Kommunalpolizeien gestaltet sich gemäss Kantonspolizei sehr gut.

Konkretes Vorgehen der Polizei im Einzelfall

Die Sicherheitsdirektion hat dargelegt, wie die Polizei im Einzelfall vorgeht. Die ausgerückten Polizistinnen und Polizisten verschaffen sich einerseits einen ersten Eindruck über die Situation vor Ort. Andererseits holen sie durch getrennte Befragungen der Beteiligten und allfälliger Auskunftspersonen (z. B. Nachbarn) Informationen zum Sachverhalt ein. Da in vielen Fällen objektive Beweise oder Zeugen fehlen, sind in erster Linie die Glaubhaftigkeit der Aussagen der Beteiligten, deren Glaubwürdigkeit sowie der psychische und/oder physische Zustand der Betroffenen für die Beurteilung der Polizei massgebend. Es ist zu überprüfen, welche Aussagen stimmig und schlüssig sind und inwieweit sie sich mit den polizeilichen Feststellungen vor Ort decken. Durch die Befragungen werden möglichst viele Informationen zusammengetragen. Die Aussagen werden einander gegenübergestellt und mit den Feststellungen über die angetroffene Situation verglichen. Bereits vorhandene polizeiliche Erkenntnisse über die Involvierten werden ebenfalls zur Beurteilung der Glaubhaftigkeit einbezogen. Dafür wird abgeklärt, ob im Zusammenhang mit den Beteiligten bereits Vorfälle im Bereich häuslicher Gewalt bekannt sind. Im Fokus dieser Erkundigungen stehen insbesondere die Intensität ausgeübter Gewalt und allfällige Wiederholungsfälle. Unter Umständen erfolgen auch Rückfragen beim Dienst Gewaltschutz. Als weitere Kriterien für die Beurteilung werden zudem der psychische und/oder physische Zustand der betroffenen Personen und die Kräfteverhältnisse berücksichtigt.

Es wird gemäss Sicherheitsdirektion folglich alles darangesetzt, den Sachverhalt vor Ort zu klären und so die gewaltausübende Person raschestmöglich zu eruieren. In gewissen Konfliktsituationen werden beide Parteien als «Gefährdende» erfasst und je mit einer Massnahme belegt.

Ergibt sich gestützt auf die vorstehend genannten Handlungen eine Schutzbedürftigkeit der gefährdeten Person bzw. anwesender Kinder, werden geeignete Schutzmassnahmen angeordnet (vgl. § 3 Abs. 1 GSG).

Die Anordnung von Schutzmassnahmen nach GSG erfolgt unabhängig von einem allfälligen Strafverfahren. Gleichwohl wendet die Polizei nach eigenen Angaben den im Strafrecht geltenden Grundsatz an, dass sowohl belastenden als auch entlastenden Hinweisen nachgegangen werden muss. Dazu gehört auch die Erhebung von Beweisen oder die Berücksichtigung von Indizien. Dementsprechend werden sämtliche Erkenntnisse polizeilicher Ermittlungen (wie z. B. sofort greifbare Handy-Auswertungen) beim Anordnungsentscheid miteinbezogen. Die Dokumentation zuhanden der zuständigen Strafverfolgungsbehörde (Staatsanwaltschaft, Statthalteramt) erfolgt mit der Rapporterstattung einschliesslich erhobener bzw. sichergestellter Beweise.

Missbrauch des Gewaltschutzrechts

Bei den mit häuslicher Gewalt befassten Polizistinnen und Polizisten besteht laut Sicherheitsdirektion das Bewusstsein dafür, dass laufende oder angestrebte Zivilverfahren (z. B. Scheidungsprozesse) die Motivlage der mutmasslich gefährdeten Person getrübt erscheinen lassen können. Beim Gewaltschutz geht es aber in erster Linie darum, für die Sicherheit der Betroffenen zu sorgen, und nicht um die Klärung einer Schuldfrage. Dabei kommt es durchaus vor, dass sich die mutmasslich gefährdete Person zu Fragen eines möglichen Missbrauchs des Gewaltschutzes im Rahmen eines Scheidungsverfahrens äussern muss.

Analyse von Gewaltfällen

Eskaliert ein Fall, wird von der Polizei minutiös überprüft, welche Vorgeschichten vorhanden waren und was nicht erkannt wurde. Dieses Vorgehen geht auf das Tötungsdelikt von Pfäffikon im August 2011 zurück. Die Polizei hat diesen Fall analysiert. Regierungsrat und Polizei haben daraus die Konsequenzen gezogen. Eine der Kernzielsetzungen des Regierungsratsbeschlusses nach dem Fall war es, die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu überprüfen, zu fördern und zu institutionalisieren. Durch die Beurteilung der erhaltenen Informationen kann die Polizei diese einem Bereich zuordnen und erkennen, welche Rechtsnormen dadurch tangiert sein könnten. Aufgrund dessen weiss die Polizei, welche Wege sie beim Austausch mit anderen Behörden streiten kann um zum Beispiel die datenschutzrechtlichen Regelungen nicht zu verletzen. Der Informationsaustausch mit anderen Behörden spielte sich gemäss Kantonspolizei sehr gut ein.

Datenerfassung und Datenschutz

Datenerfassung und Datenschutz stützt sich auf die Verordnung über das Polizei-Informationssystem POLIS (POLIS-Verordnung). Der Inhalt der Datenbanken ist in §§ 6 und 7 POLIS-Verordnung festgelegt. Die Betroffenen verfügen gemäss § 20 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG) über den Anspruch auf Zugang zu ihren eigenen Personendaten. Die Ausübung des Auskunftsrechts der Betroffenen richtet sich nach § 12 POLIS-Verordnung. Die Auskunftserteilung erfolgt grundsätzlich kostenlos. Die Betroffenen haben zudem die Möglichkeit, ihre eigenen Personendaten gestützt auf § 21 IDG zu schützen. Sie können dabei verlangen, dass unrichtige Personendaten berichtigt oder vernichtet, das widerrechtliche Bearbeiten von Personendaten unterlassen, die Folgen des widerrechtlichen Bearbeitens beseitigt oder die Widerrechtlichkeit des Bearbeitens festgestellt werden. Das entsprechende Verfahren ist in § 13 POLIS-Verordnung festgelegt.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission konnte sich anhand der schriftlichen Antworten und mündlichen Erläuterungen der Sicherheitsdirektion einen Eindruck über die polizeiliche Praxis bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes verschaffen.

Bei der eingangs erwähnten Rückfallanalyse fällt auf, dass diese allein auf Opferbefragungen beruht. Es werden ausserdem Auswertungen über mutmassliche Handlungen gemacht, die nicht in einem ordentlichen Verfahren beurteilt worden sind.

Der Geschäftsprüfungskommission ist bewusst, dass die Schutzmassnahmen nach GSG vorsorglicher Natur sind. Diese zielen darauf ab, gefährdete Personen unmittelbar zu schützen, deren Sicherheit wiederherzustellen und eine gefährliche Situation zu beruhigen. Dementsprechend sind die Anordnungen schon vom Gesetz her zeitlich befristet und stehen zudem einer gerichtlichen Überprüfung offen. Es ist charakteristisch für solch sichernde Massnahmen, dass diese rasch getroffen werden müssen, weshalb ihrer Anordnung nie ein eingehendes Ermittlungsverfahren vorausgehen kann. Vielmehr ist aufgrund der momentan vorliegenden Faktenlage ein verhältnismässiger Entscheid zu fällen. Die Polizei ist dabei verpflichtet, die vorhandenen Fakten sorgfältig zu prüfen. Um die Opfer zu schützen, muss aufgrund der Fakten festgestellt werden, wer das Opfer ist. Die Geschäftsprüfungskommission geht davon aus, dass die zum Einsatz gelangenden Polizistinnen und Polizisten über die dafür nötige Ausbildung und Übung verfügen. Im Übrigen werden angeordnete Schutzmassnahmen gemäss Kantonspolizei nur in wenigen Fällen gerichtlich aufgehoben. Dazu

kommt, dass derartige Massnahmen nicht die Entscheidungen in allfälligen – parallellaufenden – Scheidungs- und Strafverfahren präjudizieren sollen. Es ist aber insbesondere Aufgabe der zuständigen gerichtlichen Instanzen oder der zuständigen Staatsanwaltschaften die entsprechenden Abklärungen zu treffen.

1.2 Bericht über das elektronische Amtsblatt

Die Geschäftsprüfungskommission hat im letztjährigen Tätigkeitsbericht (KR-Nr. 68/2018, S. 36 ff.) über die Änderungen der gesetzlichen Grundlagen und über ihre Feststellungen bei der Einführung des elektronischen Amtsblatts orientiert. Sie hatte den Regierungsrat eingeladen, insbesondere dazu Stellung zu nehmen, ob das Amtsblatt wenigstens für einen bestimmten Zeitraum nicht auch noch als Druckversion oder als einfach druckbare Version angeboten werden könnte. Zudem war noch ein Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht hängig.

Druckversion des Amtsblatts

Die Staatskanzlei hat das Anliegen der Kommission aufgenommen und stellt bis auf Weiteres eine gedruckte Version des Amtsblatts zur Verfügung. Die gedruckte Ausgabe erscheint jeweils freitags in überarbeitetem Layout und neu im kleineren Tabloid-Format. Die Zustellung an die Abonnenten erfolgt jeweils montags. Es wird zudem auf der Webseite des Amtsblatts auch eine PDF-Version zum Download und zum eigenen Druck zur Verfügung gestellt.

Elektronisches Amtsblatt

Am 29. Juni 2018 ist das neue Portal für das Amtsblatt zur Verfügung gestellt worden. Es dient als neutrale Plattform als neues Publikationscenter für alle Meldestellen, die amtliche und wirtschaftsrelevante Meldungen über Formulare oder Schnittstellen im Schweizerischen Handelsamtsblatt und in kantonalen Amtsblättern veröffentlichen.

Am 3. September 2018 wurde das elektronische Amtsblatt eingeführt. Es bietet die Möglichkeit, ein individuell zusammengestelltes Amtsblatt als PDF zu generieren.

Ausgang des Beschwerdeverfahrens

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteilen vom 14. Februar 2018 die Beschwerden gegen § 12 der Publikationsverordnung (PublV) abgewiesen. Es hielt dazu fest, dass die gemäss § 12 PublV vorgesehene Lösung, wonach das Amtsblatt täglich und nur in elektronischer Form erscheint, innerhalb der gesetzlichen Vorgaben liege. Die tägliche Pu-

blikation verstosse sodann auch nicht gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Schliesslich bestehe auch keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots.

Das Bundesgericht schliesslich hat mit Urteil vom 27. November 2018 die dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen. Es führte unter anderem aus, dass im Bedarfsfall die nachgefragten Informationen durch die Mitarbeitenden der Gemeinden auszudrucken seien (vgl. Vorlage 5134 vom 22. Oktober 2014, ABl 2014-11-07, S. 27 f.). Ein solcher könne etwa bei fehlenden Kenntnissen über die Nutzung des Internets oder bei Sehschwierigkeiten am Bildschirm bestehen. Darauf seien die Behörden zu behaften.

Im sensiblen Bereich der Rechtsetzung und der politischen Rechte bestehe zudem eine Sonderregelung. Der bisherige wöchentliche Herausgeberhythmus werde beibehalten, wobei weiterhin in der Regel der Freitag der Herausgabetag bleibe.

Es genüge, wie bisher einmal pro Woche nachzuschauen, ob die während der Woche erschienenen Publikationen des Amtsblatts massgebliche Informationen enthielten. Für die üblichen 30-tägigen Einsprache- und Beschwerdefristen bedeute dies keine unzumutbare Erschwerung. Der Regierungsrat sei darauf zu behaften, lediglich bei Dringlichkeit von dieser Regel abzuweichen, wie er das in seinen Erläuterungen zu § 12 nPublV selbst ausführt (vgl. ABl 2017-03-11).

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Mit der bis auf Weiteres zur Verfügung gestellten Druckversion bzw. der druckbaren PDF-Version ist das Anliegen der Kommission aufgenommen und umgesetzt worden. Das Urteil des Bundesgerichts hat die von der Kommission im letztjährigen Bericht in Bezug auf die Gemeinden geäusserten Bedenken insofern aufgenommen, als es ausdrücklich festhält, dass die gewünschten Informationen im Bedarfsfall von den Mitarbeitenden der Gemeinden auszudrucken seien (also bei fehlenden Kenntnissen über die Nutzung des Internets oder bei Sehschwierigkeiten am Bildschirm).

Für die Kommission sind damit die Abklärungen zum elektronischen Amtsblatt abgeschlossen.

1.3 Bericht über die Ferien-, Mehrzeit- und Überzeitguthaben des Personals

Anlass

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 586 vom 27. Juni 2017 die Anfrage KR-Nr. 102/2017 vom 10. April 2017 betreffend Überzeit und Mehrzeit beantwortet. Daraus wurde ersichtlich, dass in den einzelnen Direktionen gewisse Überzeitsaldi bestehen und dass in der Direktion der Justiz und des Innern Mitarbeitende Überzeitsaldi von mehr als 300 Stunden verzeichnen. Insgesamt handelte es sich um drei Mitarbeitende des Amts für Justizvollzug mit je über 500 Stunden Überzeitsaldi. Der Kommission waren zudem zwei Fälle bekannt, in denen die beiden Mitarbeitenden ein Guthaben von über 700 Stunden (Ferien und Überstunden) aufwiesen.

Erste zusätzliche Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Anlässlich des Herbstgesprächs zwischen dem GPK-Referenten und der Direktion der Justiz und des Innern wurde festgestellt, dass bei einzelnen Mitarbeitenden teilweise auch hohe Mehrzeit-, insbesondere aber sehr hohe Ferienguthaben bestehen. So gibt es bei den Staatsanwaltschaften mindestens drei Mitarbeitende mit einem Ferienguthaben von über 450 Stunden.

Definitionen der verschiedenen Zeitbegriffe

Die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO) unterscheidet zwischen Überzeit (§§ 125 ff. VVO) und einem (positiven) Arbeitszeitsaldo (§§ 120 ff. VVO). Innerhalb der Verwaltung wird bei einem positiven Arbeitszeitsaldo von «Gleitzeit» gesprochen. Die Gleitzeit entspricht den umgangssprachlich als «Überstunden» bezeichneten Zeitguthaben. Es handelt sich dabei um positive Zeitguthaben, die durch freiwillige Mehrleistungen der Mitarbeitenden entstehen (freiwillige Arbeitsleistungen über die geschuldete Arbeitszeit hinaus).

Demgegenüber gilt als Überzeit Arbeitszeit, die über die vereinbarte (Regel-)Arbeitszeit hinaus für bestimmte, klar abgegrenzte Zeiten und ausserordentliche Aufträge geleistet wird, wenn dadurch bei einem vollen Pensum 42 Arbeitsstunden pro Woche oder bei Schichtbetrieb die gemäss Dienstplan zu leistende Wochenarbeitszeit überschritten werden. Überzeit muss durch die Vorgesetzten angeordnet oder ausnahmsweise im Nachhinein als solche genehmigt werden (§ 125 Abs. 1 und 2 VVO).

Innerhalb der Direktion der Justiz und des Innern gibt es bei den Staatsanwaltschaften auch noch die sogenannte Brandtourzeit (eine spezielle Form der Überzeit). Zum Umgang damit gibt es eine besondere Regelung.

Nachfolgende Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nahm die gemeldeten sehr hohen Zeitsaldi zum Anlass, weitere, genauere Abklärungen zu treffen, um zu beurteilen, ob ein systemischer bzw. struktureller Handlungsbedarf besteht. Da möglicherweise insbesondere die Staatsanwaltschaften betroffen sein könnten, wird sie bei ihren Abklärungen von einer Delegation der Justizkommission unterstützt.

Verantwortung für die Einhaltung der personalrechtlichen Bestimmungen

Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter hat eigenverantwortlich Ferien-, Überzeit- und Mehrzeitsaldi zu beziehen. Voraussetzung dafür ist, dass der Betrieb über genügend personelle Ressourcen verfügt, dass die Mitarbeitenden diese auch tatsächlich beziehen können. Die Führungsverantwortung der Vorgesetzten greift ein, sobald die Eigenverantwortung nicht mehr gegeben ist. Der Arbeitgeber kann Zwangsferien anordnen. Ihm obliegt letztlich die Zeithoheit. Der Abbau der Saldi steht immer im Zusammenhang mit den Ressourcen eines Betriebs.

Zuständigkeiten in der Direktion der Justiz und des Innern bezüglich der Strafverfolgung Erwachsene

Für die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften zur Arbeitszeit verantwortlich sind:

- die Generalsekretärin JI gegenüber dem Leitenden Oberstaatsanwalt
- der Leitende Oberstaatsanwalt gegenüber den Oberstaatsanwälten
- die Oberstaatsanwälte gegenüber den Leitenden Staatsanwälten
- die Leitenden Staatsanwälte gegenüber den Staatsanwälten

Getroffene Massnahmen zur Senkung der hohen Zeitguthaben bzw. zur Durchsetzung der Vorschriften

Massnahme 1 (Ferien): Als Reaktion auf die teilweise hohen Zeitguthaben erarbeiten Vorgesetzte und Mitarbeitende seit August 2014 (bis heute) individuelle 5-Jahres-Pläne zum Abbau übermässiger Zeitguthaben. Eine entsprechende Vereinbarung wird fällig, falls (bezogen auf ein Vollpensum) entweder ein Ferienguthaben von über 300 Stunden oder ein totales Mehrzeitguthaben einschliesslich Ferien von über 500 Stunden besteht. Die getroffenen Vereinbarungen werden in den

Personaldossiers abgelegt. Die Einhaltung der Vereinbarungen wird alljährlich im Herbst von den Vorgesetzten überprüft, und die Vereinbarungen gegebenenfalls – etwa wegen betrieblicher Gründe – angepasst. Erklärter Zweck dieser Vereinbarungen ist es, übermässige Zeitguthaben innerhalb von längstens fünf Jahren komplett abzubauen.

Die Massnahme hat bewirkt, dass die Zeitguthaben in den Jahren 2014 bis 2016 wie folgt abgebaut werden konnten:

2014: – 4 578 h, was einer Reduktion um 7% entspricht

2015: – 12 501h, was einer Reduktion um 22% entspricht

2016: – 1 842 h, was einer Reduktion um 4% entspricht

Massnahme 2 (Überzeit): In einer einmaligen Aktion wurden Anfang 2015 Brandtour- und andere Überzeitguthaben von über 120 Stunden in Anwendung von § 128 VVO den betroffenen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten ausbezahlt. Damit konnten die Zeitguthaben auf einen handhabbaren Umfang reduziert werden.

Massnahme 3 (Ferien und Überzeit): Die Massnahmen 1 und 2 waren Bestandteil eines vom damaligen Direktionsvorsteher Regierungsrat Martin Graf am 15. August 2014 genehmigten Massnahmenpakets zum Abbau übermässiger Zeitguthaben. Mit dem Massnahmenpaket wurde ebenfalls nachhaltig an bestehende Pflichten erinnert, so etwa die Pflicht zum jährlichen Bezug des gesetzlichen Ferienanspruchs, die Pflicht zur expliziten Anordnung von unumgänglicher Überzeit durch den Vorgesetzten und die Pflicht zur Kompensation von Brandtourguthaben innert zwölf Monaten.

Massnahme 4 (Zeitguthaben generell): Am 1. September 2015 trat die revidierte Dienstanweisung betreffend Zeitguthaben (Ferien-, Gleitzeit, Überzeit- und DAG-Guthaben) in Kraft mit folgender Zielsetzung: «Das Ziel dieser Dienstanweisung ist es, hohe Zeitguthaben zu vermeiden, die bei Kündigungen, Altersrücktritten oder Stellenwechsel anfallen können ...». Zudem ergibt sich auch aus der Fürsorgepflicht, dass der Arbeitgeber dafür zu sorgen hat, dass die Mitarbeitenden zum Schutz ihrer Gesundheit ihre Zeitguthaben rechtzeitig kompensieren. Darin enthaltene Pflichten sind zum Beispiel die Pflicht zum Bezug des DAG innert zweier Jahre, falls es in Urlaubform bezogen werden soll oder die Pflicht zum rechtzeitigen Abbau von Mehrzeitguthaben bei Altersrücktritt.

Massnahme 5 (Überzeit): Bereits auf den 1. Januar 2012 waren die «Besonderen Bestimmungen für Strafverfolgung Erwachsene» zum Brandtour- und Transportdienst vom November 2008 überarbeitet worden, die unter anderem die Zeitkompensationen für geleistete Pikettendienste regeln. In der überarbeiteten, neuen Fassung wurden die Zeitkompensationen moderat gekürzt.

Massnahme 6 (Zeitguthaben generell): Die Staatsanwaltschaft Winterthur-Unterland hat zur Entlastung der Amtsstelle in den Jahren 2016 und 2017 insgesamt rund 440 Verfahren an die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat und Zürich-Sihl sowie an die Besonderen Staatsanwaltschaft I zur Bearbeitung abgeben können.

Massnahme 7 (Zeitguthaben generell): Der Staatsanwaltschaft Winterthur-Unterland sind zur zusätzlichen Entlastung seit 2016 insgesamt zwei Joker-Staatsanwältinnen für einen Sondereinsatz zugeteilt worden (jeweils befristet auf ein Jahr mit Option auf Verlängerung um ein weiteres Jahr).

Massnahme 8 (Zeitguthaben generell): Mit Beschluss Nr. 113 vom 8. Februar 2017 bewilligte der Regierungsrat des Kantons Zürich der Staatsanwaltschaft Kanton Zürich die Anstellung von je fünf zusätzlichen Staatsanwälten und Verwaltungsassistenten zwecks noch effektiverer Bekämpfung von Cybercrime. Je vier dieser Stellen sind von der Leitung der Staatsanwaltschaft Kanton Zürich den Allgemeinen Staatsanwaltschaften zugesprochen worden, um die Kapazität der Allgemeinen Staatsanwaltschaften bei der Bewältigung der auch in den Regionen immer intensiver anfallenden Internetkriminalität zu erhöhen.

Massnahme 9 (Zeitguthaben generell): Im Rahmen des Projekts STR2020 (Strukturreform) läuft aktuell die Feinausarbeitung verschiedener Massnahmen, die zu einer ausgeglicheneren Fallbelastung der einzelnen Staatsanwaltschaften und Fallbearbeitenden führen werden, was das Risiko der Entstehung neuer übermässiger Zeitguthaben minimiert. Solche Massnahmen sind zum Beispiel Anpassungen bei der territorialen Aufteilung der Allgemeinen Staatsanwaltschaften und eine geführte, teilzentralisierte Zuteilung neu eingehender Verfahren.

Massnahme 10 (Überzeit): Ebenfalls im Rahmen des Projekts STR2020 ist vorgesehen, durch ein neues Pickettdienstkonzept – zentralisierter Transportdienst in der Stadt Zürich und Reduktion der Brandtourregionen – den personellen Aufwand für die Sicherstellung und Gewährleistung dieser Pickettdienste ohne Qualitätseinbusse zu reduzieren.

Zuständigkeit des Personalamts

Mit Weisung vom 1. August 2017 hat das Personalamt festgehalten, wie die Auszahlung bzw. Rückforderung von Zeitsaldi zu erfolgen hat bzw. wann eine Auszahlung bzw. Rückforderung überhaupt zulässig ist. Es bestehen ausserdem Empfehlungen des Personalamts für Vorgesetzte, wie die Zeitsaldi gesteuert werden sollten. Das Personalamt selbst hat seit Dezember 2012 eine interne Weisung, um den Aufbau von überhöhten Zeitsaldi im Personalamt zu verhindern. Danach darf

Mehrzeit erst kompensiert werden (Ausnahme Einzeltage), wenn der Feriensaldo bis auf fünf Tage reduziert worden ist. Eine entsprechende direktionsübergreifende Weisung kann gestützt auf das geltende Recht weder vom Personalamt noch von der Finanzdirektion erlassen werden. Jede Direktion bzw. Verwaltungseinheit hat die Kompetenz, eine entsprechende interne Weisung zu erlassen.

Die einzige Kontrollmöglichkeit des Personalamts besteht im Bereich der Zuständigkeit der Zahlstelle 1 (Abteilung CC Payroll im Personalamt, es bestehen ausserdem Zahlstellen bei der Kapo, dem VSA und dem MBA). Auszahlungsrelevante Verfügungen müssen durch die Zahlstelle 1 freigegeben werden, damit eine Auszahlung erfolgen kann.

Rechtswidrige Verfügungen (z. B. Auszahlung von Ferien während des laufenden Anstellungsverhältnisses) werden nicht freigegeben.

Besondere Regelungen zu Ferien, Gleitzeit oder Überzeit

Ferien sind grundsätzlich vollständig im Kalenderjahr zu beziehen und können nur aus dienstlichen bzw. triftigen persönlichen Gründen in das nächste Jahr übertragen werden. Übertragungen bedürfen der Bewilligung der vorgesetzten Dienststelle (vgl. § 81 Abs. 2 VVO). Die Verantwortung für die Einhaltung der personalrechtlichen Vorschriften liegt somit allein bei den Verwaltungseinheiten. Es können keine davon abweichenden Regelungen erlassen werden.

Auch betreffend Gleitzeit liegt die alleinige Kompetenz bei den Verwaltungseinheiten. Grundsätzlich darf mit dem Jahreswechsel nur ein positiver Arbeitszeitsaldo im Umfang von zwei Wochen-Sollzeiten übertragen werden (vgl. § 121 Abs. 1 VVO). Ein grösserer positiver Arbeitszeitsaldo verfällt grundsätzlich am Jahresende. Die Verwaltungseinheit kann den Übertrag aber bewilligen, wenn eine Kompensation aus dienstlichen oder triftigen persönlichen Gründen nicht möglich war (vgl. § 121 Abs. 2 VVO).

Im Bereich der Entschädigung von Nacht-, Sonntags- und Schichtdienst sowie für Pikettdienst können die Direktionen mit dem Einvernehmen des Personalamts pauschale Vergütungen festlegen (vgl. § 134 Abs. 2 VVO). Auch besondere Regelungen der Überzeit können von den Direktionen im Einvernehmen mit dem Personalamt getroffen werden (vgl. § 134 Abs. 3 VVO). In den letzten Jahren wurde seitens des Personalamts das Einvernehmen zu folgenden Regelungen erteilt:

- Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 15. September 2011 betreffend «Brandtour und Transportdienst»
- Weisung Oberjugendanwaltschaft vom 1. Juli 2017 betreffend «Pikettdienste» (von Direktion bewilligt)

Entsprechende Weisungen sind regelmässig zu überprüfen und dem Personalamt zur Genehmigung vorzulegen.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

– zur konkreten Situation in der Strafverfolgung Erwachsene

Die Strafverfolgung für Erwachsene beschäftigt gegenwärtig rund 404 Mitarbeitende auf rund 348 Stellen. Davon wiesen Ende 2017 deren 19 einen Feriensaldo von über 300 Stunden auf. Dies entspricht einem Anteil von knapp 5%. Insgesamt konnten die Zeitguthaben in den letzten Jahren dank der vorgehend aufgeführten Massnahmen kontinuierlich gesenkt werden.

– zur generellen Situation in der kantonalen Verwaltung

In der kantonalen Verwaltung werden verschiedene Zeiterfassungssysteme verwendet. In diese Daten hat das Personalamt keine Einsicht und eine Übertragung der Daten ins zentrale SAP-HCM-System erfolgt nicht. Das Personalamt kann die Daten somit nur mittels einer Umfrage an die Direktionen erhältlich machen. Das Personalamt kann einzelne sehr hohe Ferien-, Mehrzeit- oder Überzeitguthaben ausserhalb der Finanzdirektion nicht feststellen, hätte aber auch keine direkte Einflussmöglichkeit.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Oberstaatsanwaltschaft bzw. die Direktion der Justiz und des Innern haben im Bereich Strafverfolgung Erwachsene bereits zahlreiche zielführende Massnahmen getroffen, um den Missständen dauerhaft Abhilfe zu schaffen. Zudem sind weitere Massnahmen im Rahmen der laufenden Strukturreform geplant.

Die Direktionen bzw. Verwaltungseinheiten haben die alleinige Kompetenz, den Aufbau von grossen Saldi zu bewilligen bzw. zu verhindern. Es handelt sich dabei um eine Führungsaufgabe. Sie stehen damit bis hin zum Regierungsrat in der Verantwortung, für die Durchsetzung der personalrechtlichen Bestimmungen zu sorgen und ihre Fürsorgepflicht als Arbeitgeber wahrzunehmen.

Ein zentrales Zeiterfassungssystem, in das neben den Vorgesetzten in ihrem Zuständigkeitsbereich auch das Personalamt umfassend Einsicht hätte, wäre aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ein wichtiges Führungsinstrument für den Regierungsrat, aber auch für die Führungsverantwortlichen in den Direktionen.

1.4 Bericht über die Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügerern

Ausgangslage

Auf den 1. April 2018 hat der Regierungsrat die Verordnung über die polizeiliche Überprüfung von Neuzuzugsmeldungen (VpÜN) in Kraft gesetzt. Diese regelt, welche Personen, die sich neu in einer Zürcher Gemeinde niederlassen oder in einer solchen Aufenthalt begründen (zuziehende Personen), die Polizei in den polizeilichen Fahndungssystemen überprüfen darf.

Das Beispiel des britischen Staatsbürgers und mutmasslichen Betrügers Mark Acklom zeigt, dass dieser sich offenbar unbehelligt im Kanton Zürich aufhalten konnte.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich genauer über die Abläufe und Möglichkeiten bei der Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügerern informieren lassen.

Gesetzliche Grundlage

Gesetzliche Grundlage für die Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügerern bildet § 21 Abs. 5 des Polizeigesetzes (PolG). Danach darf die Polizei die zur Identifikation von Personen erforderlichen Angaben in den Neuzuzugsmeldungen von Gemeinden zur Gefahrenabwehr, zur Strafverfolgung und zur Vollstreckung von Strafurteilen elektronisch abrufen sowie systematisch und automatisiert in den für die Fahndung bestimmten polizeilichen Systemen überprüfen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Datenabruf in KEP

Die Kantonspolizei Zürich verfügt noch über keine Erfahrungen mit der Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügerern gestützt auf die genannte Verordnung (VpÜN). Vorgesehen ist, dass die erforderlichen Daten über die kantonale Einwohnerdatenplattform (KEP) mittels eines elektronischen Abrufverfahrens bezogen werden. Die Verordnung über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERV), die unter anderem das notwendige Vollzugsrecht für die Datenbekanntgabe aus der KEP enthält, wurde auf den 1. Juni 2018 in Kraft gesetzt. Zurzeit sind noch technische und betriebliche Abstimmungen zwischen dem Gemeindeamt und der Kantonspolizei im Gange und es finden erste technische Versuche statt. Eine fundierte Aussage über die Überprüfung nach VpÜN ist daher im jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich.

Anmeldeverfahren

Die jeweilige Einwohnerkontrolle nimmt von ausländischen Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern, die sich in ihrer Gemeinde anmelden, ein Gesuch um Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung entgegen. Dabei prüft sie, ob das zwingend vorzulegende Ausweispapier gültig ist, ob es Fälschungsmerkmale aufweist und ob die persönlich vorsprechende Person mit der Identität im Ausweispapier übereinstimmt. Die Einwohnerkontrollen haben die Möglichkeit, Ausweispapiere an die Kantonspolizei zur Überprüfung weiterzuleiten.

Überprüfungsmöglichkeiten der Polizei

Grundsätzlich können alle Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger von der Polizei systematisch und automatisiert überprüft werden, vorausgesetzt es liegen sachliche Gründe vor, die dazu Anlass geben. Sachliche Gründe liegen vor bei Personen mit Staatsbürgerschaft eines Drittstaates, bei dem kein Strafregisterauszug verlangt wird oder vorgelegt werden kann, ebenso bei Personen mit besonderem Bezug zu einem Staat, in dem nach Art. 7 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1997 über Waffen, Waffenzubehör und Munition in Verbindung mit Art. 12 der Verordnung vom 2. Juli 2008 über Waffen, Waffenzubehör und Munition ein Waffenverbot gilt, weiter bei Personen mit besonderem Bezug zu Personen und Organisationen, welche die innere Sicherheit der Schweiz gefährden können, zudem bei Personen, die sich innerhalb der letzten zwölf Monate in einer oder mehreren Gemeinden aufgehalten, sich aber in keiner Gemeinde niedergelassen haben, oder mit unbekanntem Zuzugsort oder Wegzugsort oder Personen, die staatenlos sind.

Die in § 4 VpÜN geregelte stichprobenweise Überprüfung von zuziehenden Personen durch die Polizei kann bei Vorliegen besonderer Gründe vorgenommen werden, unabhängig von deren Staatsbürgerschaft und Zuzugsort. Solche besonderen Gründe liegen namentlich vor, wenn aussergewöhnliche Ereignisse innerhalb von bestimmten Gemeindegebieten vorkommen, welche die öffentliche Sicherheit berühren, oder wenn ein erheblicher Anstieg der Kriminalitätsrate in bestimmten Gemeindegebieten zu verzeichnen ist.

Überprüfung vor Erteilung der Aufenthaltsbewilligung

Es ist zu unterscheiden zwischen Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern aus Drittstaaten und solchen aus EU-/EFTA-Staaten:

Drittstaatsangehörige, die einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen in der Schweiz anstreben, benötigen für die Einreise ein Visum. Hierfür haben sie bei der jeweiligen Schweizer Auslandvertretung ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Stellt die Auslandvertretung beim Erfassen eines Visumantrags fest, dass eine antragstellende Person im

Polizeifahndungssystem RIPOL verzeichnet ist oder im SIS (Schengener Informationssystem) ein Einreiseverbot besteht, nimmt sie Kontakt mit dem Migrationsamt auf. Das Migrationsamt entscheidet daraufhin im Rahmen des Einreiseverfahrens über das weitere Vorgehen.

Beim Aufruf einer Person im Zentralen Migrationssystem (ZEMIS) zwecks Eingabe einer Einreisebewilligung wird sodann eine automatisierte Abfrage im RIPOL und im SIS durchgeführt. Wird eine Ausschreibung im SIS angezeigt, sistiert das Migrationsamt das Verfahren um Erteilung der Einreisebewilligung und lässt über das SIRENE-Büro Schweiz den Grund der Ausschreibung klären. Eine Einreisebewilligung wird erst erteilt, wenn der SIS-Treffer aufgehoben wurde oder wenn humanitäre Gründe oder internationale Verpflichtungen eine Bewilligungserteilung erfordern.

Diejenigen Drittstaatsangehörigen, die kein Einreiseverfahren durchlaufen (z. B. Einreise im bewilligungsfreien Aufenthalt, Aufenthaltsregelung nach Asylverfahren) und über eine Gemeinde ein Aufenthaltsgesuch einreichen, werden vom Migrationsamt spätestens im Zeitpunkt der Eingabe der ausländerrechtlichen Bewilligung im ZEMIS überprüft. Beim Aufruf der Person im ZEMIS wird im RIPOL und im SIS eine automatisierte Abfrage durchgeführt. Dabei zeigt das ZEMIS alle ausgeschriebenen Personen an, deren Namen der Zielperson phonetisch ähneln oder deren Geburtsdatum gleich ist.

EU-/EFTA-Staatsangehörige können mit einer gültigen Identitätskarte bzw. einem gültigen Pass bewilligungsfrei in die Schweiz einreisen, sich bei einer Einwohnerkontrolle anmelden und ein Aufenthaltsgesuch einreichen. Mangels Einreiseverfahren werden die EU-/EFTA-Staatsangehörigen vom Migrationsamt daher erst nach Einreichung eines Gesuches um Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung, d. h. im Zeitpunkt des Aufrufs der Person im ZEMIS, überprüft.

Passfälschungen

Die bei der Anmeldung von aus dem Ausland zuziehenden Personen angewandten Prozesse werden gemäss Sicherheitsdirektion laufend überprüft und wenn nötig angepasst. Was Fälschungen von Pässen für Malta und Zypern anbelangt, dürfte das Problem als nicht gravierend einzustufen sein. Von Anfang 2017 bis am 24. September 2018 wurde durch das Forensische Institut Zürich lediglich ein verfälschter maltesischer Reisepass entdeckt.

Im Kanton Zürich wurden durch das Forensische Institut Zürich im Zeitraum von zwölf Monaten (25. September 2017 bis 24. September 2018) total 533 gefälschte Ausweispapiere festgestellt; dabei betrafen

319 Fälschungen EU-Papiere und 214 Fälschungen Papiere von Drittstaaten. 299 Fälschungen wurden am Flughafen Zürich erkannt, 234 im übrigen Kantonsgebiet.

Die von der Sicherheitsdirektion auf Anfrage der Kommission vorgenommene Auswertung hat ergeben, dass bei Rapportierungen nach Art. 252 StGB (Missbräuchliches Verwenden und Fälschung von Ausweisen) in rund 12% der Fälle eine Anzeigerstattung aufgrund einer Meldung aus der Verwaltung erfolgte. Im Gegenzug wurden somit in 88% der Fälle Fälschungen von Ausweispapieren im Rahmen der polizeilichen Tätigkeit wie insbesondere bei Personen-, Arbeitsmarkt- oder Grenzkontrollen am Flughafen festgestellt.

Sowohl bei Drittstaatsangehörigen als auch bei EU-/EFTA-Staatsangehörigen prüft das Migrationsamt die mit dem Gesuch um Erteilung einer ausländerrechtlichen Bewilligung eingereichte Passkopie auf Unstimmigkeiten hin und fordert die betroffene Person gegebenenfalls auf, den Pass im Original vorzulegen, um ihn anschliessend durch die Kantonspolizei überprüfen zu lassen.

Zudem hat die Kantonspolizei dem Migrationsamt technische Gerätschaften übergeben und dieses im Umgang mit Passfälschungen geschult, um solche noch besser erkennen zu können.

Einschätzung der Sicherheitsdirektion

Die vorhandenen Überprüfungsmöglichkeiten bei neuzuziehenden Personen sind gemäss Sicherheitsdirektion ausreichend. Künftig werde die Kontrolle noch verbessert. Im Verlauf des Jahres 2019 werde nämlich für EU-/EFTA-Staatsangehörige ein Kreditkartenausweis mit biometrischen Daten eingeführt. Ab diesem Zeitpunkt müssen EU-/EFTA-Staatsangehörige beim Migrationsamt persönlich vorsprechen, um sich die für den Ausländerausweis notwendigen Fingerabdrücke abnehmen zu lassen. Zwecks sicherer Identifikation müssen sie dabei ihren Reisepass vorlegen. Das Migrationsamt wird auf diesen Zeitpunkt hin Passlesegeräte anschaffen, um die vorgelegten Reisepässe in Verdachtsfällen selber prüfen zu können.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die gesetzlichen Grundlagen für die Überprüfung von Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern sind vorhanden. Mit der Einführung der biometrischen Ausländerausweise auch für EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger ist eine weitere Verbesserung der Überprüfung zu erwarten.

Der Staat steht allerdings auch in diesem Bereich in einem stetigen Entwicklungsprozess gegenüber kriminellen Personen oder Organisationen, um die laufend besser werdenden Passfälschungen zu entdecken. Seine Behörden und Ämter sind daher gefordert, sich entsprechend zu verbessern und Schritt zu halten.

Doch auch mit diesen Grundlagen und Massnahmen kann insbesondere nicht verhindert werden, dass sich jemand – wie das eingangs erwähnte Beispiel des Mark Acklom – ohne Anmeldung in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich aufhält, sei es, weil er sich nicht niederlässt, oder sei es, weil er sich unter Umgehung der entsprechenden Pflicht nicht zum längeren Aufenthalt oder zur Niederlassung anmeldet.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission begrüsst eine rasche Umsetzung der Einführung der biometrischen Ausländerausweise für EU-/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger. Die Ausrüstung des Migrationsamts und die Schulung von dessen Mitarbeitenden zur Erkennung von Passfälschungen für das ausländerrechtliche Bewilligungsverfahren sind sinnvoll. Die Kommission erwartet zudem, dass die Schnittstelle zum KEP baldmöglichst in Betrieb gehen kann.

1.5 Bericht über die Umsetzung der Bundesagrarpolitik 2014–2017

Anlass

Im Rahmen der Prüfung des jährlichen Geschäftsberichts des Regierungsrates lässt sich die Geschäftsprüfungskommission jeweils über den Stand und die Umsetzung einzelner Legislaturziele des Regierungsrates genauer informieren. Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2016 hat sie sich über das Legislaturziel 7.1e «Die Bundesagrarpolitik 2014–2017 umsetzen und den Vollzug auf eine produzierende, nachhaltige Landwirtschaft ausrichten» informiert (siehe Vorlage 5342a: Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2016, S. 13 f.). In der Geschäftsprüfungskommission sind dabei Zweifel entstanden, ob die Bundesagrarpolitik vom Kanton konsequent umgesetzt wird. Sie hatte daher beschlossen, sich noch näher über die Umsetzungsmassnahmen informieren zu lassen und dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich dabei über die folgenden Bereiche genauer informieren:

1. Umweltziele Landwirtschaft
2. Entwicklung von Ressourcenprojekten
3. Umstellung auf die neuen Bestimmungen ab 2018
4. Ausbildung der Landwirtinnen und Landwirte
5. Beratungsangebot «Innovativi Puure»
6. Applikation agriGIS/Agriportal

– *Umweltziele Landwirtschaft*

Art. 104 der Bundesverfassung sieht neben der sicheren Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen Lebensmitteln vor, dass die Landwirtschaft einen wesentlichen Beitrag zur dezentralen Besiedlung, zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft leisten soll. Ein schonender Umgang mit den Lebensgrundlagen Luft, Wasser, Boden, Biodiversität und Landschaft ist vor dem Hintergrund dieses Verfassungsauftrags von zentraler Bedeutung. Zu diesem Zweck hat der Bund die Umweltziele Landwirtschaft (UZL) formuliert, um die allgemeine Zielvorgabe der Verfassung zu konkretisieren und umzusetzen.

Das Monitoring betreffend die Wirkung verschiedener agrarpolitischer Massnahmen, die zur Zielerreichung der in den UZL formulierten Umweltziele beitragen sollen, obliegt dem Bund. Der Bundesrat hat am 9. Dezember 2016 in Beantwortung des Postulats 13.4284 Bertschy die bisherigen Strategien und Massnahmen zur Erreichung der UZL beurteilt sowie den Stand der Zielerreichung dargestellt.

– *Biodiversität*

Das Thema Biodiversität umfasst in den UZL drei Teilziele: «Arten und Lebensräume», «Genetische Vielfalt» sowie «Ökosystemleistungen». Zur Überprüfung der Zielerreichung für das Teilziel «Arten und Lebensräume» dient zum einen die landwirtschaftliche Strukturdatenerhebung. Sie liefert Angaben zu Umfang und Qualität der Biodiversitätsförderflächen (BFF). Zum anderen liegen zum Zustand der einheimischen, schwerpunktmässig von der landwirtschaftlichen Nutzung abhängigen Arten und Lebensräume verschiedene vor allem gesamtschweizerische Indikatoren und Studien vor, die Aussagen zum Stand der Zielerreichung erlauben (z. B. BAFU [Hrsg] 2017: Biodiversität in der Schweiz: Zustand und Entwicklung. Ergebnisse des Überwachungssystems im Bereich Biodiversität, Stand 2016.). Die Situation im Kanton Zürich stimmt in den allermeisten Fällen mit dem schweizerweiten Trend überein.

Die Zielerreichung für die Teilziele 2 und 3 wird in der ganzen Schweiz vor allem aus den vorhandenen Daten für «Arten und Lebensräume» hergeleitet. Der Umfang der BFF im Kanton Zürich übertrifft das Ziel von 10% bis 14% BFF im Schweizer Mittelland leicht, die Anforderungen im Berggebiet mit dem Zielwert von 20% bis 30% werden hingegen mit den vorhandenen BFF im Umfang von rund 19% noch nicht erfüllt. Von den im Kanton Zürich ausgeschiedenen BFF weisen aktuell knapp 50% das Qualitätsniveau QII auf, welches das erforderliche Mindestqualitätsniveau darstellt. Knapp 70% davon sind überkommunale Naturschutzgebiete. Von den BFF ausserhalb der überkommunalen Naturschutzgebiete erfüllen lediglich gut 20% das Qualitätsniveau QII. Die für die Erhaltung der Ziel- und Leitarten, aber auch für die Erhaltung der Lebensräume nötige Qualität der BFF ist nicht erreicht. Die grosse Ziellücke belegen zahlreiche Daten z. B. von Roten Listen oder des «Swiss Bird Index».

Das Teilziel 2, «Genetische Vielfalt», ist für viele wild lebende Arten nicht erreicht, bei den für die Land- und Ernährungswirtschaft relevanten Sorten und Nutzierrassen wird das Ziel erfüllt. Auch das Teilziel 3, «Ökosystemleistungen», ist nach wie vor nicht erreicht.

Das vom Regierungsrat 2017 beschlossene «Naturschutz-Gesamtkonzept 2015 Bilanz und weitere Umsetzung» (RRB Nr. 240 vom 15. März 2017) legt die Etappenziele fest, um weitere Verbesserungen im Bereich Biodiversität zu erzielen.

– *Gewässerraum*

Das Ziel, ausreichenden Gewässerraum im Landwirtschaftsgebiet zu sichern, ist nach wie vor nicht erreicht.

Mit RRB Nr. 977 vom 5. Oktober 2016 wurde beschlossen, dass die Gewässerräume zuerst im Siedlungsgebiet (Zeithorizont 2023) festgelegt werden und die Festlegung im Nichtsiedlungsgebiet (d. h. auch im Landwirtschaftsgebiet) erst später erfolgt.

Die flächendeckende Festlegung im Nichtsiedlungsgebiet ist ab 2022 vorgesehen. Zurzeit sind im Kanton Zürich rund 46 Kilometer Gewässerräume rechtskräftig festgelegt (darunter auch ein Anteil im Nichtsiedlungsgebiet aufgrund von Wasserbauprojekten).

– *Klima und Luft*

Das Ziel der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird, ist nicht erreicht. Die Abnahme der landwirtschaftlichen Treibhausemissionen in der Schweiz erfolgte insbesondere zwischen 1990 und 2000. Seither ist eine Stagnation zu beobachten.

Das allgemeine Umweltziel «keine übermässigen Immissionen» ist nicht erreicht. Seit 2000 sind die Ammoniakemissionen mehr oder weniger konstant geblieben. Die Zielerreichung wird von verschiedenen Faktoren beeinflusst: Entwicklung bei den Tierzahlen, vom Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung in den Kantonen, von der Nachfrage nach Ressourceneffizienz-Beiträgen, von der Beteiligung an den laufenden Ressourcenprojekten, von der Weiterführung der Massnahmen der auslaufenden Ressourcenprojekte sowie allgemein von der Einführung innovativer emissionsarmer Produktionstechniken. Gegenwärtig gelingt es trotz Anstrengungen in der Landwirtschaft und sinkenden Tierzahlen nicht, die Ziele zu erreichen.

– *Wasser*

Im Bericht Bertschy wird zur Zielerreichung im Bereich Wasser festgehalten, dass die Zielsetzung bei der Reduktion landwirtschaftsbedingter Stickstoffeinträge in die Gewässer nur etwa zur Hälfte erreicht werden konnte. Beim Phosphoreintrag ist das Ziel bei vielen grossen Seen erreicht, jedoch nicht bei den Kleinseen, wo zudem eine Gesamtübersicht fehlt. Pflanzenschutzmittel beeinträchtigen Gewässer in intensiv landwirtschaftlich genutzten Gebieten. Insbesondere in kleinen und mittleren Oberflächengewässern werden die gesetzten Ziele vielerorts nicht erreicht.

Da der Kanton über kein direktes, mit den UZL vergleichbares Monitoring verfügt, müssen die Resultate aus verschiedenen kantonalen Messprogrammen und Projekten herangezogen werden, die entsprechende Aussagen zu den verschiedenen Umweltbereichen erlauben. Neue Resultate zur Qualität des Grundwassers und der Oberflächengewässer bezüglich Nitrat, Phosphor und Pflanzenschutzmitteln werden mit dem im Herbst erscheinenden Gewässerbericht 2018 dargestellt. Die bisher erfolgten Auswertungen bestätigen die auf Stufe Bund festgestellten Defizite bezüglich der Zielerreichung der UZL für den Bereich Wasser.

– *Boden*

Betreffend die Schadstoffe gibt es keine spezifische Datenerhebung. Betreffend die Erosion ist im Einklang mit der Direktzahlungsverordnung das folgende Vorgehen geregelt: Das Auftreten von Erosion wird kontrolliert (private Kontrolle im Auftrag des Kantons, u. a. ÖLN-Kontrolleure) und der Sachverhalt schriftlich festgehalten. Der Bewirtschafter ist verpflichtet, die Ursache der Erosion zu beheben (sofern bewirtschaftungsbedingt); er kann eigene Massnahmen treffen oder zur Unterstützung (Erstellung eines Massnahmenplans) z. B. die landwirtschaftliche Beratung (Strickhof) beiziehen. Sollte erneut bzw. wiederholt Erosion auftreten und beim ersten Auftreten lediglich

eigene Massnahmen (oder keine) ergriffen worden sein, so erfolgt eine Kürzung der Direktzahlungen, und es muss ein anerkannter Massnahmenplan bewilligt werden. Beteiligt sind dann verschiedene Abteilungen des ALN: Abteilung Landwirtschaft/Direktzahlungen, Strickhof/Beratung, Fachstelle Bodenschutz/Bewilligung.

Mit der Zusammenarbeit der beteiligten kantonalen Stellen kann das Ziel, die Erosion auf ein Minimum zu reduzieren, erreicht werden.

Entwicklung von Ressourcenprojekten

Für das Ressourcenprojekt Ammoniak des Kantons Zürich wurden vom Bund und Kanton insgesamt 26,3 Mio. Franken gesprochen, wobei der Bund 21 Mio. Franken bezahlte. Das Projekt lief Ende 2017 aus. Mit dem vom Zürcher Regierungsrat und Kantonsrat beschlossenen Ressourcenprojekt Ammoniak wurde angestrebt, die Ammoniakemissionen im Kanton Zürich um rund einen Fünftel (330 Tonnen pro Jahr) zu reduzieren.

Das Amt für Landschaft und Natur (ALN) erstellt zurzeit zuhanden des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) einen Schlussbericht zum Zürcher Ammoniakprojekt. Die Veröffentlichung ist erst nach der Abnahme des Berichts durch das BLW vorgesehen. Der Bericht wird unter anderem einen Überblick über die getätigten Investitionsbeiträge und die Anzahl beteiligter Betriebe (vor allem Ersatz von Pralltellerdurch Schleppschlauchverteilung bei der Gülleausbringung) sowie eine Abschätzung der erzielten Ammoniakreduktion an der Quelle (Emissionen) geben. Bereits heute steht fest, dass zumindest die angestrebte Beteiligung der Landwirte am Programm erreicht wurde. Bezüglich der Wirkung müssen die vorhandenen Daten ausgewertet und weitere Daten erhoben werden.

Begleitend wurden an neun Standorten im Kanton Zürich Immissionsmessungen durchgeführt. Die Messungen werden wie vom BLW verlangt bis 2019 weitergeführt. Die zwischen 2012 und 2017 vorliegenden Messungen zeigen noch keinen eindeutigen Trend. Erst mit weiteren Messjahren können statistisch ausreichend fundierte Aussagen gemacht werden, mit denen die erwartete Reduktion zu erkennen ist. Obwohl eine abschliessende immissionsseitige Beurteilung erst im Jahr 2020 vorgenommen und dokumentiert werden kann, liegen heute folgende erste Erkenntnisse vor:

Die Immissionsmessungen können bisher die erzielten Wirkungen des Ressourcenprojekts nur ungenügend abbilden. Da die Beiträge verschiedener Quellen (Gülleausbringung, Stallsysteme, Güllelager, weiträumige Verfrachtung) und Senken (Ablagerung von Ammoniak an Boden und Vegetation sowie in Feinstaubpartikeln) die Immissionen bestimmen, werden die effektiv reduzierten Emissionen nicht 1:1 in

den Immissionen ersichtlich. Zudem kompensieren offene Laufhofställe mit höheren Emissionen die Reduktion bei der Gülleausbringung. Schweizweit zeigt sich, dass ohne bereits getroffene Massnahmen wie der Einsatz von Schleppschlauch, Abdeckung von Güllelagern oder anderen Massnahmen im Stall die Ammoniakimmissionen angestiegen wären.

Auf Bundesebene werden die Massnahmen in reduziertem Umfang sicher bis 2019 weitergeführt.

2018 läuft das Ressourcenprojekt N-Effizienz an, das in Zusammenarbeit mit Praktikern, Behörden, Beratung und Forschung nach alternativen Wegen im Umgang mit Stickstoff sucht. Dazu wird auf 30 Pilotbetriebe die N-Wirtschaft unter die Lupe genommen und deren Stickstoffeffizienz möglichst ohne Ertragseinbussen gesteigert. Die teilnehmenden Betriebe werden für den Zusatzaufwand, das Risiko von Verlust sowie die erzielte Wirkung entschädigt. Das Projekt wird gemeinsam getragen vom Zürcher Bauernverband (ZBV), den Abteilungen Strickhof und Landwirtschaft des ALN sowie dem Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL). Finanziert ist das Projekt zu 80% vom BLW und 20% vom ALN. Die Träger beteiligen sich zudem mittels Eigenleistungen.

Emissionsarme Praxis gehört zum Aus- und Weiterbildungsstandard und ständigen Beratungsangebot des Strickhofs. Die Kosten für das Beratungsangebot des Strickhofs werden durch das ordentliche ALN-Budget gedeckt.

Umstellung auf die neuen Bestimmungen ab 2018

Der Kanton hat kein eigenes Programm für Ressourceneffizienz. Er setzt aber die Bundesprogramme um, mit denen Ressourceneffizienzbeiträge ausgerichtet werden an den Einsatz der Schleppschlauch-, Schleppschuh- und Gölledrilltechnik sowie an die tiefe Gölleinjektion und an die schonende Bodenbearbeitung und den Einsatz von präziser Pflanzenschutzmittel-Applikationstechnik.

Für die Reduktion von Pflanzenschutzmitteln beim Reb- und Obstbau sowie bei den Zuckerrüben setzt der Kanton die Bundesprogramme um. Es werden einmalige Beiträge an die Anschaffungskosten folgender Maschinen und Apparate geleistet: Pflanzenschutzgeräte mit präziser Applikationstechnik und Spritzen mit separatem Spülwasserkreislauf zur Gerätereinigung.

Im Obst- und Rebbau sowie im Zuckerrübenanbau wird ein Bundesbeitrag pro Hektare und Jahr an die entsprechende Kultur bei reduziertem Herbizid- und Fungizideinsatz bzw. bei Herbizidverzicht geleistet.

Zudem wird die Erstellung von Füll- und Waschplätzen von Spritz- und Sprühgeräten zur Verminderung punktueller Einträge von Pflanzenschutzmitteln mit höchstens 50% der beitragsberechtigten Kosten von Bund und Kanton unterstützt.

Ausbildung der Landwirtinnen und Landwirte

Die landwirtschaftliche Grundbildung ist breit gefächert und zielt gemäss Bildungskonzept auf den Facharbeiter mit Vorkenntnissen der Betriebswirtschaft. Der Bildungsplan fordert einen handlungsorientierten Unterricht, der parallel zur praktischen Ausbildung über drei Jahre vernetzt aufgebaut ist. Bildungsziele im Bereich des Umweltschutzes, der ressourcenschonenden Produktion und der Förderung der Biodiversität fliessen somit bei der Ausbildung der einzelnen Handlungsstränge laufend ein. Grundlage für die Ausbildung der Fertigkeiten ist die «gute landwirtschaftliche Praxis» im Sinne der nachhaltigen Bewirtschaftung unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit, der Qualitäts- und Marktorientierung sowie des Umwelt- und des Ressourcenschutzes. So wird beispielsweise der sachgemässe Umgang mit Pflanzenschutzmitteln an den drei Lernorten Betrieb, Berufsfachschule und überbetriebliche Kurse ausgebildet. Im Kompetenzbereich «Arbeitsumfeld» werden im dritten Lehrjahr agrarpolitische und betriebswirtschaftliche Bildungsziele mit Auswirkung auf den Gesamtbetrieb und dessen Umfeld als Synthese des zuvor Gelernten unterrichtet und vertieft. Ergänzend werden die Lernenden darin ausgebildet, die Umstellung auf biologischen Landbau zu planen und mögliche Folgen einer Umstellung für den Lehrbetrieb abzuschätzen. Im dritten Lehrjahr können die Lernenden in Wahlpflichtfächer unter anderem ihre Kompetenzen in «Biodiversität», «Landschaftsqualität», «komplementäre Heilmethoden im Stall», «Ressourcenschutz und erneuerbare Energien», «pflugloser Anbau», «Vertiefung Pflanzenschutz» vertiefen.

Mit der Inkraftsetzung der neuen Bildungspläne für den Beruf Landwirt/in EFZ per 1. März 2017 wurde auch eine Überarbeitung der 1. Auflage der Lehrmittel der edition-Imz für alle Lehrjahre für die Kompetenzbereiche Pflanzenbau, Tierhaltung, Mechanisierung und Arbeitsumfeld notwendig. Die neuen Lehrmittel für das 1. Lehrjahr liegen seit August 2017 vor, für das 2. Lehrjahr seit August 2018 und werden bereits verwendet. Neue Lehrmittel für das 3. Lehrjahr sind in Erarbeitung und werden bis August 2019 zur Verfügung stehen. Gemäss Planung werden insbesondere auch nachfolgende Bereiche der Lehrmittel mit Bezug auf die Ziele der Bundesagrarpolitik 2014–2017 bzw. 2018–2021 überarbeitet und ergänzt:

Tierhaltung: umfassendere Sensibilisierung auf Resistenzbildungen und massvollem Umgang mit Antibiotika, neues Kapitel zu Komplementärmedizin und neue Lehrmittel Biotierhaltung im 3. Lehrjahr.

Pflanzenbau: Bodenschutz, reduzierte Bodenbearbeitung, mechanische Unkrautregulierung, Umsetzung Schadschwellenprinzip, Anpassungen an neue Gesetzesbestimmungen bei Drift und Abschweemung, sachgemässe Anwendung und Umweltrelevanz von Pflanzenschutzmitteln, Nützlinge fördern und schonen sowie Förderung der Biodiversität und der Qualität der Förderflächen

Arbeitsumfeld (3. Lehrjahr): Überarbeiten folgender Kapitel: Abschätzen der Auswirkungen der agrarpolitischen Massnahmen auf dem Betrieb, Ökologie – Wechselwirkungen zwischen dem Betrieb und Umwelt (Boden, Luft, Gewässer).

Zürcher Landwirtinnen und Landwirte werden primär durch den Strickhof, Sparte Fachstellen & Dienstleistungen, zu den geltenden Verordnungen in der Agrarpolitik einschliesslich jeweiliger Änderungen beraten. Die entsprechenden Informationen werden mittels Publikationen in Printmedien («Zürcher Bauer», fallweise in nationalen Fachzeitschriften), per Mail (fachliche Newsletter), Website Strickhof (www.strickhof.ch → Fachwissen) sowie über diverse Fachveranstaltungen (Tagungen, Informationsveranstaltungen, Gruppenberatungen, Flurbegehungen, Arbeitskreise, Profigruppen) des Strickhofs vermittelt. Zudem steht das Expertenteam des Strickhofs für einzelbetriebliche Anfragen zur Verfügung. Im «Zürcher Bauer» ist der Strickhof wöchentlich mit Fachinformationen präsent. Das Angebot an Fachveranstaltungen beläuft sich auf rund 40 000 Kursteilnehmerstunden jährlich. Ökobüros beraten neben dem Strickhof die Projektleitung von Landschaftsqualitäts- und Vernetzungsprojekten gemäss den geltenden Regeln der Direktzahlungsverordnung.

Beratungsangebot Innovativi Puure

«Innovativi Puure» ist ein seit 2017 bestehendes Beratungsangebot von Strickhof und Beratungsdienst des Zürcher Bauernverbands. Der Aufbau des Angebots erfolgte im Jahr 2017 mit ersten Aktivitäten. Das Angebot informiert und motiviert landwirtschaftliche Unternehmerinnen und Unternehmer (Landwirte, Bäuerinnen und Gemeinschaften) zur professionellen Umsetzung ihrer Innovationsideen. Durch gezielte Schulung in der Erstellung von Businessplänen und durch Coaching bei der Umsetzung von innovativen Projektideen soll landwirtschaftlichen Betriebsleitern zum Erfolg verholfen werden.

Verantwortlich für die Umsetzung dieses Beratungsangebots sind der Strickhof und der ZBV (gemäss Leistungsauftrag des ALN an den ZBV vom 1. Januar 2016, Ziff. 5.4).

Für den operativen Betrieb ist eine ständige Projektgruppe unter der Leitung des Strickhofs tätig. Das Angebot setzt sich aus fünf Aktivitäten (Information, Businessplankurse, Coaching, Projektunterstützung und Preisverleihung) zusammen.

Durch gezielte Information zum Angebot werden Unternehmerinnen und Unternehmer an Junglandwirt-Anlässen, in der Betriebsleiterschule, Höheren Fachschule, Bäuerinnenschule, an spezifischen Informationsanlässen und über die Medien direkt angesprochen. Zudem ist ein Strickhof-Unternehmertag geplant. An vierteljährlich angebotenen Businessplankursen können Interessierte zu einer besseren Strukturierung und Darstellung ihrer Idee geschult werden. 2017 fanden 4 Businessplankurse mit total 29 Teilnehmenden statt. Ziel ist es, 4 Kurse jährlich mit 60 Teilnehmenden pro Jahr durchzuführen.

Mit «Innovativi Puure» werden erfolversprechende, landwirtschaftliche Innovationsideen im Kanton Zürich mittels Coachingdienstleistungen in der Konkretisierung unterstützt. Die Betriebsleiter werden für in Anspruch genommene Coachings zum Innovationsprojekt mit max. Fr. 2000 je Betrieb und Projekt unterstützt. Diese Unterstützung durch das ALN ist auf Fr. 60 000 jährlich (max. 30 Projekte) beschränkt. 2017 wurden 6 Coachings unterstützt. Erfolgsversprechende, landwirtschaftliche Innovationsideen im Kanton Zürich werden zudem in der Umsetzung unterstützt. Entsprechende Projekte werden mit max. Fr. 10 000 je Betrieb und Projekt unterstützt. Diese Unterstützung durch das ALN ist auf Fr. 60 000 jährlich (max. 6 Projekte) beschränkt. 2017 wurden 3 Projekte unterstützt. Genutzt wird das Angebot insgesamt zu 80% von Landwirten und 20% von Bäuerinnen.

Das Angebot von «Innovativi Puure» ist beschrieben unter www.innovativipuure.ch.

Applikation agriGIS/Agriportal

Die Erfassung mit agriGIS ist bis zum heutigen Zeitpunkt in rund 114 Gemeinden eingeführt. Die verbleibenden Gemeinden werden 2019 auf die Erfassung mit agriGIS umgestellt. Das Programm wird in Zusammenarbeit mit zwölf Kantonen laufend weiterentwickelt und verbessert. Die Rückmeldungen der Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter zur Benutzerfreundlichkeit des Programms sind aus Sicht der Baudirektion mehrheitlich sehr positiv.

Der Fachausschuss agriGIS, eine Arbeitsgruppe von Agricola Pool plus (Zusammenschluss von zwölf Kantonen), in der auch der Kanton Zürich vertreten ist, entwickelt gemeinsam mit der Labcom AG und Geoinfo das Produkt weiter. Aktuell ist insbesondere eine Erweiterung zur Erfassung und Bearbeitung der Biodiversitätsförderflächen in Umsetzung.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission konnte sich anhand der schriftlichen Antworten ein Situationsbild über die Umsetzung der Bundesagrarpolitik und die Erreichung der verschiedenen Umweltziele machen. Die Antworten zeigen auf, dass die Ziele mancherorts noch nicht erreicht sind, so z. B. im Bereich Biodiversität. Dort verweist die Baudirektion auf das Naturschutz-Gesamtkonzept 2015 mit den fünf Schwerpunkten

- Sicherung der schutzwürdigen Flächen abschliessen und Qualität erhalten und fördern,
- Trockene Magerwiesen/-weiden wiederherstellen und neu schaffen,
- Moorergänzungsflächen sichern und wiederherstellen,
- Potenzial für Biodiversität im Wald weiter nutzen,
- Gewässerraum und Revitalisierungen als Chancen nutzen.

Auch das Ziel der Sicherung des ausreichenden Gewässerraums im Landwirtschaftsgebiet ist noch nicht erreicht. Hierzu verweist die Baudirektion auf RRB Nr. 977/2016, wonach zunächst der Gewässerraum im Siedlungsgebiet festgelegt wird. Eine flächendeckende Festlegung im Nichtsiedlungsgebiet erfolgt erst ab 2021.

Das Ziel der Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird, ist nicht erreicht.

Weiter sind die Ammoniakimmissionen seit 2000 mehr oder weniger konstant geblieben, konnten also nicht gesenkt werden.

Auch bei den Stickstoffeinträgen in die Gewässer wurde das Ziel nicht erreicht. Am 31. Oktober 2018 hat die Baudirektion einen aktuellen Gewässerbericht veröffentlicht. Dieser kommt unter anderem zum Schluss, dass selbst bei einem Verbot von belastenden Stoffen in der Landwirtschaft (Pestizide) diese erst nach und nach aus der Umwelt verschwinden. Insbesondere aus dem Grundwasser lassen sich eingetragene Stoffe höchstens langfristig wieder entfernen.

Die Umsetzung von AgriGIS soll 2019 abgeschlossen werden.

Insgesamt fällt die Bilanz aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ernüchternd aus. Sie empfiehlt, das Thema daher weiterzupursuchen und insbesondere zu prüfen, ob bzw. welche zusätzlichen Anstrengungen der Kanton Zürich unternimmt, um die auf Grundlage des geltenden Rechts gesetzten Ziele zu erreichen.

1.6 Bericht über E-Voting

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission hatte sich bereits in früheren Jahren verschiedentlich mit den Arbeiten des Regierungsrates zu einer Einführung von E-Voting im Kanton Zürich befasst. In den Jahren 2004 bis 2011 sowie 2014 und 2015 hatte der Kanton einen versuchsweisen E-Voting-Betrieb für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer angeboten. Im Sommer 2015 kam der Bundesrat jedoch zum Schluss, dass das damalige vom Kanton Zürich und weiteren Kantonen verwendete System die Sicherheitsanforderungen nicht erfüllte, und lehnte dessen weiteren Einsatz ab. Daraufhin stellte der Kanton Zürich seine Arbeiten am damaligen System ein. Der Regierungsrat hielt aber an seinem grundsätzlichen Ziel fest, künftig ein kantonsweit flächendeckendes E-Voting-System einzusetzen, und beauftragte die Direktion der Justiz und des Innern (JI) mit der Durchführung eines entsprechenden Vorprojekts (RRB Nr. 61/2016 und 551/2016).

Als die JI im November 2017 die Zwischenergebnisse dieses Vorprojekts für einen flächendeckenden Einsatz von E-Voting vorgelegt und die Fraktionen über die Kommission für Staat und Gemeinden (STGK) zu einer Stellungnahme eingeladen hatte, stellten sich für die Geschäftsprüfungskommission verschiedene Fragen.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Im März 2018 liess sich die Kommission von der JI darüber orientieren. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass bis dahin lediglich Vorarbeiten getätigt worden waren und für eine allfällige Einführung von E-Voting im Kanton Zürich ein ordentlicher Gesetzgebungsprozess mit Vernehmlassung und dem üblichen Ablauf im Kantonsrat durchgeführt werden wird. Die politische Grundsatzfrage, ob E-Voting im Kanton Zürich eingeführt werden soll oder nicht, wird Teil dieses Prozesses sein. Weitere Details zu seinem geplanten Vorgehen hat der Regierungsrat am 28. März 2018 mit Beschluss Nr. 299/2018 festgelegt. Verschiedene Vorstösse und parlamentarische Initiativen zum Thema wurden im Berichtsjahr im Kantonsrat behandelt oder sind noch hängig.

Wie im Übrigen den Medien zu entnehmen war, sind die Entwicklungen in anderen Kantonen rund um E-Voting im Berichtsjahr uneinheitlich. Auf der einen Seite führen Kantone wie Neuenburg, Freiburg und Thurgau E-Voting-Versuche mit einem von der Post betriebenen System durch oder planen solche. Auf der anderen Seite hat der Kanton Genf beschlossen, das von ihm betriebene und auch von fünf weiteren Kantonen benutzte System auf Anfang 2020 einzustellen, da er die nötige Weiterentwicklung des Systems als zu teuer beurteilt. Im Kanton

Uri hat es der Landrat aufgrund von Sicherheitsbedenken abgelehnt, im kantonalen Wahlgesetz die elektronische Stimmabgabe zu ermöglichen. Auf Bundesebene wiederum läuft derzeit eine Vernehmlassung für eine Gesetzesänderung zur Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb bei eidgenössischen Abstimmungen, während ein Komitee eine Volksinitiative lanciert hat, bei deren Annahme die elektronische Stimmabgabe bis auf Weiteres ausgeschlossen wäre.

KEF-Erklärungen des Kantonsrates

Im Rahmen der Debatte über das Budget und den KEF 2019–2022 behandelte der Kantonsrat auch zwei KEF-Erklärungen zur Leistungsgruppe Nr. 2223 (Statistisches Amt), welche die Streichung der für die Einführung von E-Voting vorgesehenen Stelle sowie die Streichung des Entwicklungsschwerpunkts E-Voting und der entsprechenden Investitionen forderten. Die beiden KEF-Erklärungen wurden vom Kantonsrat am 10. Dezember 2018 mit 143 zu 24 Stimmen bzw. mit 97 zu 68 Stimmen überwiesen. Welche Konsequenzen der Regierungsrat aus diesem politischen Signal und den bei einer deutlichen Mehrheit des Parlaments vorherrschenden Bedenken zieht, wird sich weisen.

1.7 Bericht über die Erhebung der Quellensteuern

Ausgangslage

Vor einigen Jahren war das kantonale Steueramt mit der Erhebung der Quellensteuern stark im Rückstand. So konnten etwa im Jahr 2015 lediglich 175 statt der budgetierten 303 Mio. Franken Quellensteuererträge vereinnahmt werden (Geschäftsbericht des Regierungsrates 2015, S. 176). Um den Missstand zu beheben und den Arbeitsrückstand aufzuholen, kündigte die Finanzdirektion daraufhin Massnahmen organisatorischer und personeller Natur an (Vorlage 5264a, S. 53).

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich am 26. April 2018 durch den Finanzdirektor und die Chefin des Steueramts darüber orientieren, welche Massnahmen inzwischen umgesetzt wurden, ob der Rückstand aufgeholt werden konnte und welche Folgen dieser hatte. Zu der betreffenden Kommissionssitzung wurde auch eine Vertretung der Finanzkommission eingeladen, da diese sich aus der Optik der Finanzaufsicht mit der Problematik auseinandergesetzt hatte.

Die Finanzdirektion führte aus, dass die Quellensteuererhebung vorübergehend rund sechs Monate in Verzug gewesen sei. Die Verzögerung sei entstanden, weil die Anzahl quellensteuerpflichtiger Personen

relativ stark angestiegen sei. Dies habe sich in entsprechendem Mehraufwand niedergeschlagen, weil das System bisher zu grossen Teilen auf Handarbeit beruht. Die Geschäftsprüfungskommission schliesst daraus, dass der Mehrbedarf an Personal offenbar nicht rechtzeitig erkannt worden war.

Zur Behebung des Problems ergriff die Finanzdirektion insbesondere zwei Massnahmen, nachdem sie den Rückstand erkannt hatte: Erstens wurde die Organisationsstruktur der zuständigen Abteilung angepasst und ihre Leitung ausgewechselt. Zweitens wurden insgesamt 24 Aushilfen befristet angestellt und mit dem Abbau der Pendenzen beauftragt. Nach einer Einarbeitungszeit von rund drei Monaten sei der Pendenzenabbau schneller als ursprünglich erwartet vorangekommen.

Gemäss Finanzdirektion konnte der Pendenzenberg schliesslich abgebaut werden, ohne dass sich für den Kanton nennenswerte finanzielle Konsequenzen ergaben. Definitive Steuerausfälle resultierten nur in solchen Fällen, in denen der Arbeitgeber einer quellensteuerpflichtigen Person in der Zwischenzeit Konkurs ging und nicht schon Akontozahlungen geleistet hatte. Von den meisten Arbeitgebern konnten die Quellensteuern nacherhoben werden. Zwar hat die Finanzdirektion nicht konkret analysiert, in welchem Umfang es zu Konkursfällen kam, bei denen noch pendente Quellensteuererhebungen bestanden. Insgesamt sei jedoch die Quote der Steuerausfälle bei der Quellensteuer während der gesamten Zeit im Rahmen der vorherigen Jahre geblieben, nämlich bei jeweils etwa 2 Mio. Franken oder knapp 0,15% des gesamten Quellensteuerumsatzes von rund 1,4 Mrd. Franken pro Jahr. Die Beschäftigung von 24 zusätzlichen Aushilfen wiederum habe zwar das Rechnungsergebnis verschlechtert. Dennoch habe keine Überschreitung des Personalbudgets und des Personalbestands des Steueramts resultiert, weil sich gleichzeitig die Wiederbesetzung von Stellen in anderen Abteilungen des Steueramts aufgrund von Rekrutierungsschwierigkeiten verzögert habe.

Seit Frühling 2018 herrscht gemäss Finanzdirektion bei der Erhebung der Quellensteuern wieder Normalbetrieb: Die Pendenzen sind demnach abgebaut, und neu eingereichte Deklarationen können wieder wie vorher innert Tagesfrist (bei online eingereichten Erklärungen) bzw. innert zweier Monate (bei Erklärungen in Papierform) erledigt werden.

In Zukunft soll die Bearbeitung der Quellensteuern im Steueramt stärker automatisiert erfolgen als bisher. Eine entsprechende Applikation für den Bereich der Quellensteuern wird im Rahmen von Züri-Primo eingeführt und sollte ursprünglich ab 2014 zum Einsatz kommen (RRB Nr. 517/2011). Gemäss den Angaben der Finanzdirektion ist diese Applikation seit 2018 überwiegend fertig entwickelt. Ihr Einsatz

verzögere sich aber, weil sie an ein System für die direkte Bundessteuer gekoppelt ist und jenes System noch nicht bereit sei. Die Finanzdirektion geht davon aus, dass die Umstellung im Lauf des Jahres 2019 vollzogen werden kann.

Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass der Rückstand bei der Quellensteuererhebung wieder aufgeholt werden konnte und offenbar keine grösseren Steuerausfälle verursacht hat. Insgesamt erachtet die Kommission die von der Finanzdirektion nach dem Entstehen des Rückstands getroffenen Massnahmen als angemessen, soweit sie dies beurteilen kann. Sie erwartet, dass Entwicklungen, die zu Veränderungen im Arbeitsaufwand von Verwaltungseinheiten führen, in Zukunft rechtzeitig erkannt und berücksichtigt werden.

1.8 Bericht über die Besteuerung von Kryptowährungen

Hintergrund

Kryptowährungen haben sich in den letzten Jahren etabliert und stark verbreitet. Es handelt sich dabei um digitale, virtuelle Geldeinheiten, die als Zahlungsmittel und Kapitalanlage dienen können. Weltweit betrug die kumulierte Marktkapitalisierung aller Kryptowährungen Ende Januar 2019 rund 115 Mrd. US-Dollar. Dieses Volumen verteilte sich neben der bekanntesten und am stärksten verbreiteten Kryptowährung, dem Bitcoin, auf über 2000 weitere Währungen.¹ Für die steuerliche Behandlung solcher Kryptowährungen ergeben sich teilweise neue Fragestellungen und Herausforderungen.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission formulierte vor diesem Hintergrund eine Reihe von Fragen an die Finanzdirektion dazu, wie der Kanton mit Kryptowährungen steuerlich umgeht. Am 26. April 2018 gaben der Finanzdirektor und die Chefin des kantonalen Steueramts der Kommission dazu Auskunft.

Die Finanzdirektion erläuterte, dass für die Besteuerung von Kryptowährungen prinzipiell dieselben Grundsätze und Instrumente gelten wie für herkömmliche bewegliche Vermögenswerte (beispielsweise Bargeld oder Edelmetalle).

¹ <https://coinmarketcap.com>, abgerufen am 30. Januar 2019.

So sind die Steuerpflichtigen auch für Guthaben in Kryptowährungen in Eigenverantwortung deklarationspflichtig. Über Kontrollinstrumente verfügt das Steueramt nicht. Wird aber Guthaben aus Kryptowährungen später in andere Vermögensformen, etwa klassische Wertschriften oder eine Liegenschaft, umgewandelt, dann muss die Herkunft der Mittel gegenüber den Steuerbehörden belegt werden können.

Guthaben in Kryptowährungen unterliegen der Vermögenssteuer. Für die zehn gängigsten Kryptowährungen legt die Eidgenössische Steuerverwaltung den steuerlich massgebenden Kurs basierend auf einem Durchschnitt verschiedener Kryptobörsen fest und publiziert diesen. Seltener Kryptowährungen sind gemäss Steueramt in der Steuererklärung zum Jahresschlusskurs der für diese Währung gängigsten Börsenplattform zu deklarieren. Als Nachweis ist der Steuererklärung ein Ausdruck der am Jahresschluss gehaltenen digitalen «Brieftaschen» (Wallets) beizulegen. Wird Guthaben in Kryptowährungen kurz vor Jahresende von einer Wallet in eine andere verschoben, kann es sein, dass es aufgrund der Transaktionsdauer am 31. Dezember in keiner Wallet angezeigt wird; nichtsdestotrotz muss es versteuert werden.

Ebenso wie sonstige Kapitalgewinne sind auch Kursgewinne auf Kryptowährungen steuerfrei, solange es sich um Privatvermögen handelt. Kapitalverluste können nicht abgezogen werden. Kapitalgewinne sind hingegen steuerbar, wenn gewerbsmässig mit Kryptowährungen gehandelt wird. Für die Abgrenzung zwischen gewerbsmässiger und privater Anlagetätigkeit wendet das Steueramt dieselben Kriterien wie beim Wertschriftenhandel sinngemäss an. Demnach gelten insbesondere der Einsatz von Fremdkapital, kurze Haltedauern (hohe Transaktionshäufigkeit) sowie ein hohes Transaktionsvolumen als Hinweise auf eine gewerbsmässige Tätigkeit. Gemäss Finanzdirektion muss die Praxis bei der Abgrenzung zwischen privater und gewerbsmässiger Anlagetätigkeit bei Kryptowährungen noch weiterentwickelt werden, um den sich verändernden Realitäten angemessen Rechnung zu tragen. So sind im Kontext von Kryptowährungen etwa vielfach kürzere Haltedauern üblich als bei herkömmlichen Wertschriften. Bisher hat der Kanton Zürich laut Finanzdirektion den Handel mit Kryptowährungen erst in wenigen Fällen als gewerbsmässig taxiert.

Vom Kaufen und Verkaufen von Kryptowährungen zu unterscheiden ist das sogenannte Mining oder Schürfen. Dabei wird Rechenleistung zur Verfügung gestellt, die zum Verarbeiten und Validieren der Transaktionen benötigt wird, die mit der entsprechenden Währung getätigt worden sind. Die «Schürfer» erhalten als Entgelt für das Zurverfügungstellen ihrer Rechenleistung eine bestimmte Menge der

Kryptowährung gutgeschrieben. Das Schürfen erfordert oft beträchtliche Investitionen. Die daraus erzielten Einnahmen sind in der Regel als Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit zu versteuern.

Eine weitere zu unterscheidende Transaktionsform im Zusammenhang mit Kryptowährungen sind die Initial Coin Offerings (ICOs), die eine Form der Kapitalbeschaffung von Unternehmen mittels Kryptowährungen darstellen. Ihre steuerliche Behandlung hängt von der konkreten Ausgestaltung des ICO ab, die verschiedene Formen annehmen kann. Laut Finanzdirektion hatte der Kanton Zürich bisher erst wenige, unterschiedliche ICOs steuerlich zu beurteilen und kennt deshalb bisher kein standardisiertes Vorgehen. In seiner Beantwortung einer Anfrage aus dem Kantonsrat (KR-Nr. 113/2018) hat sich der Regierungsrat etwas ausführlicher dazu geäußert, wie er bisher in steuerlicher Hinsicht mit verschiedenen Formen von ICOs umgeht.

Die Finanzdirektion betonte gegenüber der Geschäftsprüfungskommission, dass der Handel mit und der Einsatz von Kryptowährungen sich in hohem Tempo entwickeln und starken Veränderungen unterliegen. Dementsprechend müssen auch die Praktiken zu ihrer angemessenen steuerlichen Behandlung teilweise noch erarbeitet und/oder laufend weiterentwickelt werden. Der Kanton Zürich arbeite dazu in einer interkantonalen Arbeitsgruppe mit und pflege auch die Zusammenarbeit mit dem Bund. Die Eidgenössische Steuerverwaltung habe ein Kompetenzzentrum Kryptowährungen eingerichtet, das die Kantone laufend informiere.

Die Zusammenarbeit mit dem Bund und den anderen Kantonen dient laut Finanzdirektion auch dem Aufbau des Knowhows beim Personal im Steueramt. Im Jahr 2018 sei das Thema Kryptowährungen im Rahmen des amtsinternen Weiterbildungsprogramms für die Steuerkommissärinnen und Steuerkommissäre behandelt worden. Insgesamt erachtet das Steueramt seinen Zugang zum nötigen Knowhow als gut.

Mit dem Ziel einer Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der Steuerpflichtigen hat das Steueramt im Januar 2018 auf seiner Webseite ein Merkblatt veröffentlicht, das Grundsätze zur steuerlichen Behandlung von Kryptowährungen festhält.² In der Wegleitung zur Steuererklärung 2018 findet sich im Abschnitt zum Wertschriftenverzeichnis der Hinweis, dass Kryptowährungen zum Jahresendkurs zu deklarieren sind. Ansonsten findet das Thema in der Wegleitung keine Erwähnung.

Gemäss Finanzdirektion sind die Steuereinnahmen aus Kryptowährungen im Verhältnis zum gesamten Steuervolumen des Kantons bisher wenig bedeutend. Dies könne sich aber rasch ändern, falls

² <https://www.steuern.ch/internet/finanzdirektion/ksta/de/steuerbuch/zuerchersteuerbuchdefinition/zstb-16-5.html>.

der Handel mit Kryptowährungen in Zukunft vermehrt die Kriterien der Gewerbmässigkeit erfüllt und somit der Einkommenssteuer unterliegt.

Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass die steuerliche Behandlung von Kryptowährungen in bedeutenden Teilen noch entwickelt, adaptiert und gefestigt werden muss. Angesichts der dynamischen Entwicklung des Felds ist dies nachvollziehbar. Die Kommission geht davon aus, dass die Finanzdirektion dem Thema die nötige Aufmerksamkeit und die erforderlichen Ressourcen widmet, um mit den Entwicklungen Schritt zu halten. Dass sich der Kanton Zürich dabei offenbar mit den Steuerbehörden des Bundes und der anderen Kantone abstimmt, ist zu begrüssen. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet es als wünschenswert, dass der Kanton Zürich als bedeutendster Wirtschaftsstandort und Finanzplatz der Schweiz in dieser Zusammenarbeit eine proaktive Rolle spielt.

Ziel muss nach der einhelligen Auffassung der Geschäftsprüfungskommission eine materiell rechtsgleiche Behandlung von Kryptowährungen und anderen Vermögens- und Einkommensformen sein. Inwiefern dafür das Regulierungs- und Kontrollinstrumentarium für Kryptowährungen auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene ausgebaut werden muss, wird in der Geschäftsprüfungskommission unterschiedlich beurteilt.

Einig ist sich die Kommission darin, dass die Informationstätigkeit des Kantons im Sinne der Prävention intensiviert und diversifiziert werden sollte, um die Personen, welche Kryptowährungen handeln und/oder schürfen, wirksam über ihre steuerlichen Pflichten aufzuklären. Ein Merkblatt auf der Webseite des Steueramts und ein knapper Hinweis in der Wegleitung zur Steuererklärung erscheinen der Geschäftsprüfungskommission dafür nicht ausreichend. Sie empfiehlt der Finanzdirektion, zu prüfen, mit welchen weiteren Kommunikationsmassnahmen die betroffenen Zielgruppen effektiv erreicht und sensibilisiert werden können, etwa über soziale Medien, Schulen, Hochschulen oder Arbeitgeber in IT-affinen Branchen.

2. Berichte zu noch nicht abgeschlossenen Abklärungen

2.1 Bericht über die Beschaffung und den Einsatz einer Government Software

Ausgangslage

Mit Bericht vom 19. Mai 2016 (KR-Nr. 166/2016) informierte die Geschäftsprüfungskommission über ihre Abklärungen, Feststellungen und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Beschaffung und des Einsatzes von Government Software im Kanton Zürich. Die Beratung im Kantonsrat fand am 20. Juni 2016 statt.

Aktuelle Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Sicherheitsdirektion hat die Kommission darauf hingewiesen, dass das sogenannte Programm FMÜ (Fernmeldeüberwachung), das ein Teilprojekt zur Beschaffung von GovWare beinhaltet, unter der Leitung der Bundesbehörden steht und als vertraulich gilt. Im Rahmen des Projekts wurde vereinbart, dass die Kommunikation zu Beschaffung und Betrieb der GovWare dem Bund zu überlassen ist.

Die Kantone engagieren sich im FMÜ-Programm zur Beschaffung der GovWare und konzipieren derzeit insbesondere auch die kantonübergreifende Zusammenarbeit für deren Einsatz. In der Projektorganisation wirken auf allen Ebenen Vertretungen der kantonalen Strafverfolgungsbehörden mit, so auch aus dem Kanton Zürich.

Die Beschaffung erfolgt bei Dritten. Eine Eigenentwicklung wäre gemäss Sicherheitsdirektion ausserordentlich kostenintensiv sowie überaus personal- und zeitaufwendig, weshalb eine solche gegenwärtig als nicht realistisch einzustufen ist.

Öffentliche Berichterstattung

Anfang Januar 2019 wurde bekannt, dass die Beschaffung der GovWare unter Projektleitung des Bundesamts für Polizei (Fedpol) abgeschlossen sei. Derzeit laufe die Testphase. Das Budget beläuft sich auf 111,7 Mio. Franken. Die Beschaffung fällt offenbar teurer aus als geplant. Das geht aus einem veröffentlichten Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hervor (vgl. Bericht über die Prüfung des IKT-Schlüsselprojekts Fernmeldeüberwachung vom 15. Oktober 2018). Im letzten Mai habe sich abgezeichnet, dass nicht genügend Mittel für den geplanten Realisierungsumfang zur Verfügung stehen.

Weitere Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Es ist empfehlenswert, dass sich die Kommission künftig über den konkreten Einsatz und den Betrieb der Government Software informieren lassen wird. Da es sich um ein sensibles Thema handelt, dürfte sich eine weitergehende öffentliche Berichterstattung als nicht zweckmässig erweisen.

2.2 Bericht über das elektronische Patientendossier

Über die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) hat die Geschäftsprüfungskommission insbesondere in ihren beiden letzten Tätigkeitsberichten im März 2017 und im März 2018 informiert.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission hat sich auch für den vorliegenden Bericht aktuell nach den bereits erfolgten Umsetzungsschritten und der weiteren Planung der Einführung des elektronischen Patientendossiers erkundigt.

Die axsana AG – eine gemeinsame Tochter der Cantosana AG und des Trägervereins XAD (Zusammenschluss der Leistungserbringer) – baut die XAD-Stammgemeinschaft auf und wird diese anschliessend betreiben. Die XAD-Stammgemeinschaft hat in ihrem heutigen Einzugsgebiet (Kantone Zürich, Bern, Schaffhausen, Zug und St. Gallen) ein Mitgliederpotenzial von mehreren Tausend Leistungserbringern und repräsentiert eine Einwohnerzahl von rund 3,3 Mio. Beitrittsinteressierte Kantone entsprechen weiteren rund 1,4 Mio. Einwohnern. Zur Bewältigung dieses Stammgemeinschaftsbetriebs ist nach heutigem Planungsstand davon auszugehen, dass die axsana AG im Endausbau rund 20 Mitarbeitende und einen jährlichen Umsatz von rund 11 Mio. Franken erreichen wird.

Die Anschubfinanzierung des Kantons Zürich wird gemäss Subventionsvereinbarung mit der axsana AG für die Beschaffung der EPD-Plattform (1,25 Mio. Franken gemäss der GATT/WTO-konformen Ausschreibung von 2015; bisher 0,8 Mio. Franken an Swisscom Health AG bezahlt), für die Subventionierung von Anschlusskosten von Leistungserbringern (1 Mio. Franken; bisher nicht verwendet, weil die Anbindung der Leistungserbringer erst jetzt startet) und für den Aufbau der axsana AG bzw. der Stammgemeinschaftsorganisation (1,5 Mio. Franken; in Verwendung gemäss Finanzplanung der axsana AG) verwendet. Die Netto-Anschubfinanzierung des Kantons Zürich wird nach der vorgesehenen Rückzahlung für die durch Bundessubventionen gedeckten Kosten gemäss Gesundheitsdirektion rund 1,875 Mio. Franken betragen. Das Finanzhilfesuch der axsana AG beim Bund

für die XAD-Stammgemeinschaft ist im beantragten Umfang bewilligt worden. Die erste Tranche der Finanzhilfe wurde im Dezember 2018 ausbezahlt.

Die aktuelle Finanzplanung der axsana AG beruht auf einem Plan-szenario für die Entwicklung der XAD-Stammgemeinschaft. Sie berücksichtigt auf der Ertragsseite die Anschubfinanzierungen der Kantone und des Bundes sowie die Nutzungsgebühren der angeschlossenen Leistungserbringer.

Auf der Aufwandseite sind die Investitions- und Betriebskosten der axsana AG, der Technikprovider und externen Dienstleister sowie die vorgesehenen Rückzahlungen an die Kantone berücksichtigt. Nach derzeitigem Planungsstand sind die Aufbauphase und der spätere operative Betrieb laut Gesundheitsdirektion kostendeckend finanziert. Eine Ausdehnung der XAD-Stammgemeinschaft auf weitere Kantone werde den Geschäftsplan weiter stabilisieren und verbessern. Risiken bestehen in derzeit noch nicht genau kalkulierbaren Kostenblöcken (z. B. Lizenzkosten für die elektronischen Identitäten für die Patienten) und im zahlenmässigen Verlauf der Leistungserbringeranschlüsse und der EPD-Eröffnungen (u. a. aufgrund der sogenannten doppelten Freiwilligkeit).

Aufgrund der Ausweitung der XAD-Stammgemeinschaft auf weitere Kantone geht die Finanzplanung der axsana AG davon aus, dass der Kanton Zürich keine weiteren Mittel einschiessen muss.

Die Cantosana AG ist eine Beteiligungsgesellschaft, über welche die Kantone einen 50%-Anteil an der axsana AG halten. Im März 2018 hat der Berner Grosse Rat der Anschubfinanzierung zugestimmt. Der Beitritt des Kantons Zug zur Cantosana AG wird derzeit vollzogen. Die Gesundheitsdirektion geht davon aus, dass sich weitere Kantone an der Cantosana AG beteiligen; entsprechende Abklärungen sind im Gange. Die Höhe der Netto-Anschubfinanzierungen der Kantone entspricht im Übrigen dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen; pro Einwohner leistet der Kanton Zug somit den gleichen Beitrag wie der Kanton Zürich.

Die Entwicklung der EPD-Plattform ist noch nicht abgeschlossen. Die vom Gesetzgeber gewollte dezentrale Architektur des EPD-Systems in der Schweiz mit mehreren untereinander vernetzten Stammgemeinschaften hat eine hohe technische Komplexität zur Folge. Es gibt nach wie vor ungelöste Fragen, die das Bundesamt für Gesundheit als Regulator noch immer nicht abschliessend geklärt hat. Sie werden statt wie ursprünglich geplant im April 2018 frühestens Mitte 2019 mit den definitiven «Technischen und Organisatorischen Zertifizierungs-

vorgaben» des Bundes (TOZ) beantwortet werden. Dennoch hat der Bund bisher an den Einföhrungsterminen des EPD (15. April 2020 für Spitäler bzw. 15. April 2022 für Heime) festgehalten.

Die vorgabenseitigen Verzögerungen haben laut Gesundheitsdirektion die technischen Entwicklungsarbeiten bei allen Technikprovidern verzögert. Es gibt dementsprechend auch noch keine zertifizierte EPD-Plattform in der Schweiz. Die axsana AG hat mit Swisscom Health AG den Projektplan revidiert und zur Koordination der Arbeiten eine zusätzliche Programmleitung eingesetzt. Dabei wird auch die laufende geografische Ausweitung der XAD-Stammgemeinschaft berücksichtigt. Die entsprechenden Vertragsanpassungen sind in Bearbeitung.

Die definitiven TOZ werden wie dargelegt erst Mitte 2019 vorliegen. Nach Vorlage dieser Bestimmungen müssen an den Systemen letzte technische Umsetzungsarbeiten und Tests vorgenommen werden. Dann kann das Zertifizierungsverfahren durchgeführt werden.

Vorausgesetzt, die definitiven TOZ liegen tatsächlich bis Mitte 2019 vor, wird ein Abschluss des Zertifizierungsverfahrens frühestens Ende 2019 möglich sein. Der Projektplan der axsana AG sieht den Start der zertifizierten Stammgemeinschaft XAD auf den Zeitpunkt der für die Spitäler geltenden EPDG-Frist (April 2020) vor.

Derzeitige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Wohlwollen zur Kenntnis, dass die Gesundheitsdirektion erklärt hat, dass die Anschubfinanzierung zweckgerichtet eingesetzt wird und kein Nachschuss erforderlich sein wird.

Wichtig erscheint der Kommission, dass durch die Beteiligung an der Cantosana AG, die wiederum Eigentümerin der axsana AG ist, nicht die Oberaufsicht des Kantonsrates behindert wird.

2.3 Bericht über das kantonale Immobilienmanagement

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit dem kantonalen Immobilienmanagement (siehe dazu auch die Hinweise im letztjährigen Tätigkeitsbericht, KR-Nr. 60/2018, S. 41). Sie hat ausführlich über das Konzept Mietermodell, das Leitbild Immobilien und die Immobilienstrategie Bericht erstattet (KR-Nr. 60/2018, S. 43 ff.).

WIBIT (Weiterentwicklung Bewirtschaftungs-IT)

Die Bewirtschaftungs-IT soll in Zukunft die gewünschte Transparenz, Steuerbarkeit und Sicherheit im Immobilienmanagement ermöglichen. Die Betreiber sollen damit die Bewirtschaftung ihrer Immobilien unabhängig durchführen können. Durch die konsequente Nutzung von SAP-Modulen können die bestehenden Finanzsysteme ohne Medienbruch genutzt werden. Sie ermöglichen ein adäquates Reporting und die Bewältigung der grossen Informationsmengen. Es können damit Redundanzen eliminiert und die Qualität der Informationen gesteigert werden. Alle Gebäudestammdaten werden zentral bereitgestellt. Ziel ist die Einhaltung der Prozesse und die Steigerung der Effizienz in der Bewirtschaftung.

WIBIT ermöglicht die Darstellung der Gebäudepläne und -daten auf einem Mobile-Gerät. Im weiteren können Wartungsaufträge und Nutzermeldungen elektronisch übermittelt, bearbeitet und zurückgemeldet werden. So stehen den Bewirtschaftern jederzeit die benötigten Informationen und anstehenden Aufträge zur Verfügung. Als Erstes wird es in jenen Liegenschaften eingesetzt, die bereits vom IMA betrieben werden. Danach kann es auch bei Immobilien, deren Betreiber nicht das IMA ist, zum Einsatz kommen z. B. auch beim PJZ.

Das Pilotprojekt und die Schulungen wurden durchgeführt und die Schwachstellen, die sich im Pilotprojekt gezeigt haben, werden beseitigt. Das Gesamtbudget von 4 Mio. Franken kann eingehalten werden. Die Applikation ist seit dem 1. Januar 2019 im Einsatz. Es liegen jedoch nach wie vor nur zu einem kleinen Teil die Grundlagendaten der Objekte vor.

Entwicklung des Immobilienamts

Das Immobilienamt (IMA) der Baudirektion übernimmt mit dem Wechsel zum Mietermodell neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Dazu gehört die Eigentümervertretung für sämtliche Immobilien, die bisher teilweise dezentral von den Nutzerdirektionen wahrgenommen wurde. Diese werden von der zentralen Steuerung der Immobilien samt Portfoliomanagement und Investitionsplanung sowie Supportaufgaben wie Anlagenbuchhaltung und Immobiliencontrolling entlastet. Im Verwaltungsvermögen (gemäss RRB Nr. 614/2017) sind künftig über 700 Hochbauten (gegenüber heute rund 120) im IMA zu verwalten, zusätzlich zu den Grundstücken, Anmieten und den Immobilien im Finanzvermögen. Die Nutzervertretung und Bestellerkompetenz verbleibt bei den Nutzerdirektionen in den Rollen als «Nutzer» und «Besteller». Es ist keine Übernahme des Gebäudebetriebs durch das Immobilienamt vorgesehen.

Gemäss Baudirektion bedeutet die zentrale Steuerung durch das IMA einen grundlegenden qualitativen Entwicklungsschritt in Richtung professionelle Abstimmung von Nutzer- und Gebäudebedürfnissen. Bisher nicht oder nicht im neu geforderten Ausmass wahrgenommene Aufgaben und Prozesse werden im IMA professionalisiert (z. B. strategische Planung und Facility-Management-Steuerung) und neue kommen hinzu (z. B. Stammdatenmanagement, interne Vermietung).

Wirtschaftlicher Nutzen

Der wirtschaftliche Nutzen des Mietermodells liegt gemäss Baudirektion nicht in Personaleinsparungen, sondern bei einem wirkungsvollen Immobilienmanagement und damit der mittel- und langfristigen Optimierung der Ressource Raum. Mit der Umsetzung des Mietermodells und der Schaffung der bisher nicht vorhandenen Gesamtsicht über die Immobilien können Kostensenkungspotenziale aufgezeigt und genutzt werden. Es wird von der Baudirektion aufzuzeigen sein, wie hoch die Kostensenkungen ausfallen und ob sie die Initial- und Personalkosten mittelfristig wesentlich übersteigen. Kantonsrat und Regierungsrat erhalten durch die regelmässige, transparente Berichterstattung die Instrumente zur Steuerung des Immobilienportfolios gemäss den strategischen Zielen sowie zur Nutzung der Spar- und Synergiepotenziale.

Entsprechende Hebel sind gemäss Baudirektion zum Beispiel:

- *Einsparung von genutzter Fläche*: 1% führt zu einer Kostensenkung von 3 Mio. bis 5 Mio. Franken pro Jahr
- *Zentrale Beschaffung im Bereich Immobilien*: eine Einsparung von 5% auf 30% des Einkaufsvolumens führt zu rund 1 Mio. Franken Einsparung pro Jahr
- *Zentrale Bewirtschaftung der Anmietverträge*: 1% führt zu einer dauerhaften Kostensenkung von rund 1 Mio. Franken pro Jahr
- *Verringerung der Bewirtschaftungskosten*: 1% entspricht rund 1 Mio. Franken pro Jahr

Diese relativen Berechnungen basieren auf Schätzungen bzw. anerkannten Vergleichswerten. Als Beispiel der Flächenreduktion sind insbesondere die Büroflächen zu nennen (Verdichtungspotenziale zeitgemässer Büroarbeitsplatzkonzepte). Durch die zentrale Beschaffung im Bereich Immobilien können gemäss Baudirektion insbesondere Kosten bei den Reinigungsleistungen, dem Energiebezug oder bei der Instandhaltung eingespart werden.

Im Übrigen sollten durch die verbesserte strategische Planung und Steuerung Fehlplanungen vermieden und Synergien vermehrt genutzt werden.

Veränderter Personalbedarf

Die Aufgabenverlagerung und die neuen Aufgabenbereiche führen zu einem veränderten Personalbedarf: Die Nutzerdirektionen benötigen tendenziell weniger und das IMA mehr Personal. Die Baudirektion, vertreten durch das IMA, beauftragte Prof. Dr. Hans-Rudolf Schalcher, emeritierter Ordinarius für Planung und Management im Bauwesen am Institut für Bauplanung und Baubetrieb der ETH Zürich, den Personalbedarf nach Einführung des zentralisierten Immobilienmanagements und des Mietermodells im Kanton Zürich zu ermitteln.

Prof. Schalcher schätzt in seinem Gutachten den zukünftigen Personalbedarf des IMA auf der Grundlage des heutigen und des zukünftigen Mengengerüsts. Bestimmende Faktoren dieses Mengengerüsts sind die Anzahl Objekte (Immobilien), die Anzahl Verträge (Miet-, Pacht- und Baurechtsverträge) und die Hauptnutzflächen.

Gestützt darauf hat der Regierungsrat einen zusätzlichen Personalumfang im IMA von 30,5 Vollzeitäquivalenten (Stellen) beschlossen, was einem Anstieg des Personalbestandes des IMA von 107 Stellen auf 137,5 Stellen entspricht (+29%).

14,7 Stellen sind von den anderen Direktionen zu übertragen und dort entsprechend abzubauen. Diese entfallen wie folgt auf die einzelnen Direktionen: Direktion der Justiz und des Innern 2,6 Stellen, Sicherheitsdirektion 3,5 Stellen, Finanzdirektion 0,4 Stellen, Volkswirtschaftsdirektion 0,2 Stellen, Gesundheitsdirektion 0,16 Stellen, Bildungsdirektion 3,3 Stellen, Ämter der Baudirektion 0,5 Stellen. Weitere 4 Stellen werden von den Hochschulen finanziert.

Rund 5,5 Stellen der 30,5 zusätzlichen Stellen im IMA werden für die oben erwähnten neuen Aufgaben wie interne Vermietung und Stammdatenmanagement benötigt, die übrigen 25 Stellen verteilen sich auf die Aufgaben, die bisher nicht bzw. nicht im neu geforderten Ausmass wahrgenommen wurden, wie die strategische Planung und die Facility-Management-Steuerung, sowie auf den Mengenzuwachs bei den bisherigen Aufgaben wie Anlagenbuchhaltung, Eigentümervertretung und Anmieten.

Der Kantonsrat hat auf Antrag von Finanzkommission und der Kommission für Planung und Bau im Budget 2019 beschlossen, dass das Immobilienamt den Aufwand der neben den überführten Stellen zusätzlichen, neuen rund 15 Stellen den anderen Direktionen weiterzurechnen hat.

Immobilienverordnung

Die Immobilienverordnung wurde in Workshops seit Herbst 2017 mit einem Kernteam aus Vertretern der Baudirektion, Bildungsdirektion, Sicherheitsdirektion und Direktion der Justiz und des Innern er-

arbeitet. Es folgten Diskussionen und die stufenweise Genehmigung in der Projektorganisation WIM mit Vertretungen aller Direktionen und der Staatskanzlei. Die Freigabe für das Mitberichtsverfahren erfolgte am 1. Februar 2018 in der Projektaufsicht WIM (Baudirektor und Generalsekretäre der Bildungsdirektion, der Finanzdirektion und der Baudirektion).

Die Immobilienverordnung wurde auf den Auftrag gemäss Mietermodell ausgerichtet. Sie soll eine Gesamtsicht und Transparenz gewährleisten. Zudem soll sie die Entwicklung der Immobilien anhand der Immobilienstrategie und den Standards ausrichten. Weiter wird die zentrale Steuerung, Konzentration und Professionalisierung des Immobilienmanagements zur Entlastung der Nutzerdirektionen eingeführt. Die Verantwortlichkeiten werden im Hinblick auf eine effektive Zusammenarbeit zusammen mit den wesentlichen Abläufen und Aufgaben festgelegt. Sie soll das Kostenbewusstsein und die Wirtschaftlichkeit stärken und differenzierte Betreibermodelle unter Berücksichtigung der hohen Heterogenität des Immobilienportfolios ermöglichen.

Das Immobilienamt vertritt sowohl kantonsintern als auch gegenüber Dritten die Interessen des Kantons als Eigentümer sowie als Mieter und Käufer von Immobilien im Verwaltungs- und Finanzvermögen. Insbesondere steuert es den Immobilienbestand und plant die Investitionsmittel Hochbau. Das Hochbauamt vertritt sowohl kantonsintern als auch gegenüber Dritten die Interessen des Kantons als Bauherrschaft. Jede Direktion bestimmt eine zentrale Stelle zur Vertretung ihrer immobilienrelevanten Aufgaben und Anliegen gegenüber dem Immobilienamt und dem Hochbauamt. Die Betreiberorganisationen sind verantwortlich für den gesetzeskonformen Betrieb und die Instandhaltung der Immobilien. Als Betreiberorganisationen können das Immobilienamt, die Direktionen oder Dritte bestimmt werden.

Die Immobilienverordnung untersteht der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Kommission für Planung und Bau hat dem Kantonsrat am 6. November 2018 einstimmig Antrag auf Genehmigung gestellt. Der Kantonsrat hat die Genehmigung am 14. Januar 2019 erteilt.

Vorgaben für das Mietermodell

Mit Beschluss Nr. 958 vom 3. Oktober 2018 hat der Regierungsrat allgemeine Vorgaben zu den Nutzungsvereinbarungen im Mietermodell festgesetzt. Auf der Grundlage der allgemeinen Vorgaben wird pro Direktion eine Nutzungsvereinbarung zwischen der Direktion und dem Immobilienamt abgeschlossen. Die von der Direktion genutzten Immobilien werden in einem Immobilienverzeichnis, das Teil der Nutzungsvereinbarung ist, festgehalten. Die Nutzungsvereinbarung wird einmal jährlich nach der Festlegung der Richtlinien zum KEF und Budget durch das Immobilienamt zusammen mit der Direktion überprüft und bei Bedarf aktualisiert.

Immobilienhandbuch

Das Immobilienhandbuch spezifiziert die in der Immobilienverordnung festgelegten massgeblichen Abläufe und Aufgaben anhand von Arbeitspaketen. Diese bestehen aus Kurzbeschreibung, Input, Aufgaben je Rolle, Output und Hilfsmittel. Das Handbuch ist damit der Leitfaden für den Arbeitsalltag. Dazu werden weiterführende, themenspezifische Dokumente zur Erarbeitung eines Arbeitspakets wie z. B. Vorlagen als Hilfsmittel zur Verfügung gestellt.

Umsetzung ab 1. Januar 2019

Auf den 1. Januar 2019 ist das Mietermodell in Kraft getreten. Die Investitionsmittel für die Immobilien sind zentral beim IMA eingestellt. Die Zentralisierung der Anlagebuchhaltungen kann nach dem Jahresabschluss 2018 im ersten Quartal des Jahres umgesetzt werden.

Der Ausbau des Mietermodells erfolgt insbesondere aufgrund der schlechten Datenlage über die Projektdauer von WIM hinaus. Für diesen und für den Betrieb des Immobilienmanagements hat der Regierungsrat eine gebundene Ausgabe von 3,15 Mio. Franken bewilligt. Darin ist insbesondere die Initialerfassung der Daten enthalten, die mit 2,5 Mio. Franken den grössten Anteil an den Kosten hat. Zentral für den Ausbau des Mietermodells ist die schrittweise Detaillierung der Daten und damit die Verbesserung der Transparenz, der verursachergerechten Verrechnung und der Steuerbarkeit. Dafür erfolgt eine systematische Zustandserhebung der kantonalen Liegenschaften im Verwaltungsvermögen. Die Zustandswerte der Objekte sind Bestandteil des Verrechnungskonzepts (Kostenmiete) im Mietermodell. Um eine beständige Qualität der erfassten Daten zu gewährleisten, umfasst die Erhebung der massgeblichen Daten neben einer Ersterfassung des Gebäudezustandes aller bestehenden Liegenschaften und von Neuzugängen auch periodische Überprüfungen alle sechs Jahre sowie Projekterfassungen (z. B. Erfassungen nach einem abgeschlossenen Umbau). Zu welchem Zeitpunkt die Projekterfassungen vorzunehmen sind, wird für jedes einzelne Projekt festgelegt. Die entsprechende Vergabesumme wurde auf knapp 1,6 Mio. Franken festgelegt.

Für die Datenpflege der Flächen-/Raumdaten und der Belegung sowie der technischen Gebäudeausrüstung wurde eine jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe von Fr. 228 000 bewilligt.

Kostenmiete

Für das Budget 2020 werden noch nicht genügend präzise Daten vorhanden sein. Die Kostenmiete wird daher aufgrund von Annahmen budgetiert werden müssen. Da die Erfassung der Daten weiter läuft, sollten aber bereits für die Rechnung 2020 genügend Daten für eine exaktere Berechnung vorhanden sein.

Derzeitige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Kantonsrat als gesetzliche Vorgabe das Vorlegen der Immobilienverordnung durch den Regierungsrat bis zum 1. Juli 2016 beschlossen hat. Insofern ist das Inkrafttreten des Mietermodells am 1. Januar 2019 erheblich verzögert.

Im Hinblick auf den Personalbedarf und die Stellenverschiebungen von den Direktionen zum Immobilienamt für das Immobilienmanagement fehlen der Geschäftsprüfungskommission nach wie vor trotz entsprechender Aufforderung genauere Angaben. Insbesondere ist ihr bisher nicht bekannt gegeben worden, dass bzw. wie viele Vollzeitäquivalente in den einzelnen Direktionen für das Immobilienmanagement zugunsten des Immobilienamts tatsächlich abgebaut werden oder worden sind bzw. wie viele Vollzeitäquivalente in den einzelnen Direktionen verbleiben. Weiter ist ihr nicht bekannt gegeben worden, welche Mitarbeitenden aus den einzelnen Direktionen neu beim Immobilienamt angestellt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission hat aufgrund der ihr zur Verfügung gestellten Informationen Bedenken, ob die Datenlage zu den Objekten für eine seriöse Berechnung der Kostenmiete ab 2020 genügt. Es wäre wenig sinnvoll, wenn aufgrund zu ungenauer Annahmen im Nachhinein grössere Korrekturen bei der Kostenmiete erforderlich würden.

Die Projektleitung des Immobilienmanagements hat bei der Kommission einen sehr guten Eindruck hinterlassen. Schwierig erscheint insbesondere die Zusammenarbeit mit den anderen Direktionen.

Bei WIBIT handelt es sich um ein SAP-Projekt. Solche Projekte haben erfahrungsgemäss das Potenzial, komplexer, teurer, schwerfälliger und benutzerunfreundlicher umgesetzt zu werden, als ursprünglich geplant. Es ist der Geschäftsprüfungskommission daher ein Anliegen, von der Baudirektion über entsprechend unerwünschte Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten zu werden.

Schliesslich ist die Geschäftsprüfungskommission erstaunt, wie das Immobilienmanagement bisher ohne vollständige Datengrundlagen in den einzelnen Direktionen ausgeübt worden ist.

2.4 Bericht über das Beschaffungswesen

Rückblick

Im letztjährigen Tätigkeitsbericht hat die Geschäftsprüfungskommission insbesondere über die Behandlung des Berichts zum Postulat KR-Nr. 24/2015 betreffend Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung in der Finanzkommission berichtet (Vorlage 5336). Das Postulat vom 26. Januar 2015 ging zurück auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014 (KR-Nr. 346/2014).

Behandlung des Berichts zum Postulat im Kantonsrat

Am 26. März 2018 hat der Kantonsrat beschlossen, den Regierungsrat zur Erstattung eines Ergänzungsberichts innert dreier Monate zu beauftragen. Der Regierungsrat erstattete diesen Ergänzungsbericht am 13. Juni 2018.

Er erklärte darin, dass das Statistiktool VStat 2016 zunächst in der Baudirektion pilotweise getestet und ab 1. Januar 2017 eingeführt worden sei. Die Ämter der Baudirektion erfassen im Tool, manuell oder über eine Schnittstelle, alle Zuschläge ab Fr. 50 000. Die Einführung für die übrigen Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei sei spätestens auf den 1. Januar 2019 geplant. Die Planung sehe vor, dass ab 2020 eine statistische Auswertung möglich ist. Mit Beschluss Nr. 1002 vom 24. Oktober 2018 legte der Regierungsrat fest, die Vergabestatistik in den Direktionen und in der Staatskanzlei auf den 1. Januar 2019 einzuführen. Seit diesem Zeitpunkt sind diese verpflichtet, sämtliche Zuschläge ab Fr. 50 000 darin zu erfassen.

Weiter erklärte der Regierungsrat, dass er einen Informations- und Erfahrungsaustausch einer Delegation des Regierungsrates sowie von Mitarbeitenden der Verwaltung mit vergleichbaren Organisationen zum Beschaffungswesen in Erwägung zieht.

Beschaffungspolitik

Mit Beschluss Nr. 202 vom 7. März 2018 hat der Regierungsrat eine Beschaffungspolitik festgelegt und diese auf den 1. April 2018 in Kraft gesetzt.

Die Finanzkommission hat beschlossen, das Thema weiterzuerfolgen und zu diesem Zweck die Baudirektion – im Beisein einer Delegation der GPK – mindestens einmal jährlich zur Berichterstattung hinsichtlich des Standes der Dinge einzuladen.

2.5 Bericht über Massnahmen zur Anpassung der Untersuchungshaft

Ausgangslage

Aufgrund von kritischen Beurteilungen durch die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter sowie aufgrund eigener Situationsanalysen kam die Direktion der Justiz und des Innern (JI) zum Schluss, dass die Haftbedingungen der Untersuchungshaft im Kanton Zürich im interkantonalen Vergleich hart sind und überprüft werden sollen. Vor diesem Hintergrund hat sie Verbesserungsmassnahmen für die Untersuchungshaft erarbeitet. Die Geschäftsprüfungskommission liess sich Ende November 2018 über den Inhalt dieser Massnahmen orientieren.

Von der Direktion der Justiz und des Innern geplante Massnahmen

Die JI betonte in ihren Ausführungen, dass die Untersuchungshaft vor allem zwei Besonderheiten gegenüber dem Strafvollzug aufweist, wobei die beiden Besonderheiten einen Zielkonflikt verstärken: Einerseits gilt für Personen in Untersuchungshaft die Unschuldsvermutung, und nicht alle erweisen sich schliesslich als schuldig. Schon eine kurze Untersuchungshaft kann für Betroffene psychisch oder sozial einschneidend sein. Dies und der allgemeine Grundsatz der Wiedereingliederung würden für möglichst milde Haftbedingungen sprechen. Andererseits hat die Untersuchungshaft sicherzustellen, dass die Strafuntersuchung und die Beweiserhebung nicht durch die verdächtige Person beeinträchtigt werden kann (Kollusionsgefahr), was für strikte Haftbedingungen spricht.

In diesem Spannungsfeld hat die JI verschiedene Massnahmen geplant oder bereits ergriffen, die sich in vier Bereiche gliedern lassen:

1. Untersuchungshäftlingen in allen fünf Untersuchungsgefängnissen des Kantons sollen mehr soziale Kontakte ermöglicht werden, ohne aber den Erfolg der Strafuntersuchung zu gefährden. Dies soll durch die Etablierung eines Zwei-Phasen-Modells erreicht werden. In einer ersten Phase der Untersuchungshaft soll die Kommunikation mit Personen ausserhalb des Gefängnisses weiterhin stark eingeschränkt sein, um die Kollusionsgefahr gering zu halten. Innerhalb des Gefängnisses werden bereits in dieser ersten Phase vermehrte Gruppenkontakte im Rahmen des Arbeitsdiensts sowie des Freizeitbereichs ermöglicht. Auch die bauliche Gestaltung des künftigen Gefängnisses im Polizei- und Justizzentrum Zürich und bauliche Massnahmen im Gefängnis Winterthur sollen Arbeiten in kleineren Gruppen erleichtern.

Wenn die Staatsanwaltschaft zum Schluss kommt, dass keine Kollisionsgefahr mehr besteht, soll eine zweite Phase beginnen. In dieser zweiten Phase werden Untersuchungsgefangenen künftig häufigere und freiere soziale Kontakte erlaubt, unter anderem durch ein liberaleres Besuchsregime oder durch eine selbstständige telefonische Kontaktaufnahme nach aussen.

Eine Lockerung des Besuchsregimes erhöht allerdings das Risiko, dass Betäubungsmittel in die Haftanstalten gelangen. Dem möchte die JI entgegenwirken, indem Besuchende und Insassen vor und nach einem Besuch intensiver durchsucht werden.

2. Im Gefängnis Limmattal wird eine Kriseninterventionsabteilung mit neun Plätzen für schwer belastete Inhaftierte eingerichtet. Sie richtet sich vor allem an selbstgefährdende, im Extremfall suizidgefährdete Personen. Nach einer Versuchsphase soll die Abteilung ihren Betrieb im ersten Quartal 2019 aufnehmen.

Dafür werden eine zusätzliche psychiatrische Vollzeitstelle und vier Stellen für Psychiatriepflegepersonen geschaffen. Die Einrichtung dieser Abteilung umfasst auch bauliche Massnahmen. Unter anderem durch die Entfernung von Mauern wird mehr Raum und Bewegungsraum geschaffen, um selbstgefährdenden Personen mehr Zeit ausserhalb von Einzelzellen zu ermöglichen. Die JI geht davon aus, dass die Massnahme auch aus einer finanziellen Sicht sinnvoll ist, da dadurch aufwendige Sitzwachen und kostspieligere Platzierungen in der stark ausgelasteten psychiatrischen Universitätsklinik Rheinau reduziert werden können. So koste eine Platzierung in der Kriseninterventionsabteilung der Rheinau Fr. 1350 pro Tag, in einer gefängniseigenen Lösung weniger als die Hälfte davon. Auch ist die Rheinau abgesehen von ihrer Hochsicherheitsabteilung nicht dafür eingerichtet, das Fluchrisiko so gering zu halten, wie das im Rahmen einer gefängnisinternen Kriseninterventionsabteilung möglich ist.

Darüber hinaus ist in allen Untersuchungsgefängnissen ein vollamtlicher Pflegedienst eingerichtet worden, der auch der Triage zur Weiterleitung an eine ärztliche oder psychiatrische Betreuung dient.

Zudem erarbeitet die JI ein Konzept für die Sozialarbeit im Gefängnis. Sozialarbeiterische Massnahmen sollen dazu beitragen, die teilweise traumatischen Umbrüche abzufedern, wenn eine Person aus ihrem gewohnten Leben herausgerissen wird und nach der Haft wieder in ihr altes Umfeld zurückkehrt.

3. Der Kanton Zürich plant zusammen mit den Kantonen Waadt und Bern einen Modellversuch, der vom Bund begutachtet und unterstützt werden soll. Der Versuch geht von der Grundlage aus, dass

Betroffene und ihre Angehörigen die Phasen der Verhaftung, der allfälligen Bestrafung, des Vollzugs und der bedingten Entlassung als Teile eines Gesamtprozesses wahrnehmen, auch wenn die Haftphasen rechtlich unter verschiedenen Titeln stehen. Oft führen laut JI schon die ersten Wochen nach der Verhaftung sowohl bei Inhaftierten als auch bei ihren Angehörigen zu erheblichen unerwünschten Folgen in den Bereichen Wohnen, Arbeit, Familie und Beziehungen. Bei einer späteren Entlassung brauche es aufwendige und kostenintensive Aufbauarbeit, um diese Haftfolgen wenigstens teilweise zu reparieren. Unter anderem durch Angehörigenarbeit sollen die unerwünschten Auswirkungen der Haft von vornherein möglichst gering gehalten werden.

Die drei Kantone planen, den Modellversuch bis Ende Februar 2019 zur Prüfung beim Bund einzugeben und 2020 zu starten. Nach drei bis vier Jahren ist eine Auswertung des Versuchs und gegebenenfalls eine Überführung in den ordentlichen Betrieb geplant.

4. Eine Arbeitsgruppe der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) soll eine vergleichende Analyse der unterschiedlichen Standards und Praktiken der Untersuchungshaft in den Kantonen durchführen. Auf der Grundlage der Analyseergebnisse können unter Umständen weitere Massnahmen definiert werden.

Die Umsetzung der Massnahmen braucht laut JI Zeit, da parallel dazu der laufende Betrieb gewährleistet werden muss. Auch sei für die Umsetzung einer neu konzipierten Untersuchungshaft eine entsprechende Personalentwicklung notwendig.

Gemäss JI sind die Kosten für die personellen und baulichen Massnahmen in den Bereichen 1 und 2 in der Finanzplanung 2019–2022 enthalten. Für den Modellversuch (Bereich 3) rechnet die JI mit finanzieller Unterstützung durch den Bund und Nettokosten für den Kanton von unter Fr. 500 000 ab 2020. Diesen Betrag wird die JI gemäss eigenen Angaben innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2206, Amt für Justizvollzug kompensieren und im Budget 2020 und im KEF 2021–2024 ausweisen.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die geplanten Massnahmen nach ihrem Kenntnisstand als sinnvoll und die Begründungen dafür als nachvollziehbar. Sie begrüsst, dass bei der Erarbeitung der Massnahmen auf einen breiten Einbezug von Staatsanwälten, Richtern, Psychiatern und Vollzugsbeamten geachtet worden ist. Sie hat den Eindruck, dass dem Zielkonflikt zwischen einer Sicherstellung der Strafuntersuchung und der Minimierung unerwünschter Haftfolgen mit differenzierten Massnahmen Rechnung getragen wird.

Bezüglich der Kostenfolgen nimmt die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis, dass diese sich gemäss JI im Rahmen der aktuell eingestellten Saldi bewegen. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, wie hoch die Kostenfolgen konkret sind und in welchem Umfang sie etwa zur Verteuerung des Baukredits für das PJZ beigetragen haben, da ein transparenter Ausweis jedenfalls bisher fehlt. Dies hält die Kommission für unbefriedigend.

Die Geschäftsprüfungskommission wird ihrer Nachfolgekommision empfehlen, sich im Lauf der nächsten Legislatur darüber zu informieren, welche Erfahrungen nach der Umsetzung der Massnahmen gemacht werden und welches die konkreten Auswirkungen auf die Investitions- und Betriebskosten der Untersuchungsgefängnisse sind.

2.6 Bericht über RIS 2, die Beschaffung der Justizfachapplikation (Ersatz RIS 1) und GEVER

Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 1116 vom 23. November 2016 hat der Regierungsrat Kenntnis von der Überprüfung von RIS 2 genommen. Bei RIS 2 handelt es sich um die Nachfolgeapplikation des sich seit dem Jahr 2000 in der Direktion der Justiz und des Innern (JI) in Betrieb befindende Rechtsinformationssystem. RIS 2 war immer wieder Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates (siehe unter anderem die Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht 2015 des Regierungsrates, S. 38 f., vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29, Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 47 und 57 f. und Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit vom 1. März 2018, S. 59 ff.).

Es sei an dieser Stelle noch einmal zusammengefasst, welche Entscheidung der Regierungsrat nach der RIS-2-Überprüfung im November 2016 gefasst hatte:

- Es wurde von der bisherigen Strategie, alle Einheiten der JI mit RIS 2 auszustatten und damit diese Eigenentwicklung sowohl als Fachapplikation für den Justizbereich als auch als direktionsübergreifendes Geschäftsverwaltungssystem einzusetzen, Abstand genommen.
- RIS 2 soll dort, wo es bereits im Einsatz steht (Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege), bis zum Ende der ordentlichen Lebensdauer weiterbetrieben werden.
- RIS 1, das im Justizvollzug, im Gemeindeamt und im Generalsekretariat eingesetzt wurde, sollte so rasch wie möglich durch eine Standard-Fachapplikation abgelöst werden.

- Die Ausschreibung für das Standardprodukt als Ersatz für RIS1 und als Nachfolgeprodukt für RIS2 sollte rasch an die Hand genommen werden.
- Für die Geschäftsverwaltung in der gesamten JI solle ebenfalls ein Standardprodukt (Axioma) eingesetzt werden.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Da sich insbesondere die Beschaffung der Justizfachapplikation als Nachfolgeapplikation zu RIS 1 vor den Sommerferien 2017 noch am Anfang der Initialisierungsphase befand und der damit in Zusammenhang stehende RRB Nr. 389 vom 3. Mai 2017 wegen des Submissionsverfahrens noch vertraulich gewesen war, hat sich die Geschäftsprüfungskommission am 15. März 2018 über das Submissionsverfahren genauer informieren lassen. Die JI hat einleitend ausgeführt, dass sich die Beschaffung in die strategischen Eckpfeiler der neuen kantonalen IKT-Strategie einbetten würde (die definitive Strategie wurde erst zu einem späteren Zeitpunkt, am 25. April 2018 vom Regierungsrat beschlossen).

Mit dem genannten Beschluss hat der Regierungsrat für die Jahre 2017–2021 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von insgesamt knapp 2 Mio. Franken für RIS 1 und RIS 2 bewilligt.

RIS 1

Betrieb, Support und Wartung

Das am 1. Januar 2018 im Rahmen der StGB-Revision in Kraft getretene neue Sanktionenrecht erforderte Änderungen im Strafvollzug. Um die neuen Prozesse im Amt für Justizvollzug in der Hauptabteilung Bewährungs- und Vollzugsdienste sowie in den betroffenen Justizvollzugsinstitutionen unterstützen zu können, waren entsprechende Anpassungen im RIS 1 notwendig.

In Bezug auf das Jahr 2017 und die genannte Anpassung der Prozesse hat die Direktion erklärt, dass sie mit einem Betrag von Fr. 225 000 unter dem Budget von Fr. 300 000 abgeschlossen habe. Für die Jahre 2018 und 2019 hat sie einen Betrag von jeweils noch Fr. 60 000 budgetiert.

Funktionsfähigkeit

Seit 2008 wurden keine betrieblich notwendigen Anpassungen mehr im RIS 1 durchgeführt. Da sich die Geschäftsprozesse und Schnittstellen in dieser Zeit verändert haben, war RIS 1 in seiner Funktionsfähigkeit stark eingeschränkt. Gleichwohl müssen mit Blick auf die Neuschaffungen die absolut notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.

Hier hat die JI das Jahr 2017 mit einem Betrag von Fr. 85 000 und damit unter dem Budget von Fr. 350 000 abgeschlossen.

RIS 2

Betrieb, Support und Wartung

Seit der Einführung im Oktober 2014 wurden laufend die dringend notwendigen Wartungsarbeiten durchgeführt. Die durch die Informatik JI vorgenommenen Analysen ergaben, dass in verschiedenen Applikationsbereichen teilweise weitere technische Wartungsarbeiten erforderlich sind. Die Umsetzung dieser Wartungsarbeiten soll zur Verminderung der technischen Risiken, Verbesserung der Leistung und Sicherung der Stabilität von RIS 2 beitragen. Damit kann nach Einschätzung der Direktion sichergestellt werden, dass das RIS2 in der geplanten Einsatzzeit mit geringen Wartungskosten reibungslos funktioniert und erst etwa 2021 durch das neue Standardmodell abgelöst werden könnte.

In Bezug auf das Jahr 2017 hat die JI erklärt, dass sie mit einem Betrag von Fr. 650 000 unter dem Budget von Fr. 800 000 abgeschlossen habe. Für die Jahre 2018 und 2019 hat sie einen Betrag von Fr. 425 000 bzw. Fr. 330 000 budgetiert.

Funktionsfähigkeit

Während der Durchführung der RIS-2-Überprüfung wurden ursprünglich geplante Funktionalitäten nicht zur Umsetzung freigegeben. Um die Arbeitsabläufe sicherzustellen und die Benutzereffizienz zu steigern, sollen zurückgehaltene, aber betriebsnotwendige Fachanforderungen (z. B. E-Thek als Aktenverzeichnis nutzbar) entsprechend umgesetzt werden. Es sollen somit nur noch hoch priorisierte Anpassungen berücksichtigt werden.

Hier hat die JI das Jahr 2017 mit einem Betrag von Fr. 55 000 und damit unter dem Budget von Fr. 160 000 abgeschlossen. Für das Jahr 2018 waren ebenfalls Fr. 160 000 budgetiert.

Um sicherzustellen, dass im Bereich der Funktionsfähigkeit die Kosten nicht erneut aus dem Ruder laufen, hat die JI einen Change-Request-Prozess eingerichtet. Dieser soll anhand der technischen Machbarkeit, der Schnittstellenabhängigkeiten, der gesetzlichen Anforderungen, der Kosten und des Nutzens dafür sorgen, dass so viel wie nötig, aber so wenig wie möglich umgesetzt wird.

FAJuV

Die JI hat dargelegt, dass sie die Beschaffung der Fachapplikation für den Justizvollzug in einem Projekt nach HERMES durchführt. Von Mai bis Juli 2018 wurde das Submissionsverfahren durchgeführt. Im September erfolgte der Zuschlag. Seit der zweiten Hälfte Oktober

ist das Beschwerdeverfahren gegen den Zuschlag am Verwaltungsgericht hängig. Dem Verfahren wurde aufschiebende Wirkung erteilt. Damit werden der Regierungsratsbeschluss und das Projekt verzögert. Die JI schätzt ihre Chancen, den Prozess vor Verwaltungsgericht zu gewinnen, als hoch ein. Sie erwartet eine nur leichte Verzögerung des Projekts um wenige Monate.

GEVER

Das Geschäftsverwaltungssystem axiomaJI wurde am 9. Oktober 2017 in einzelnen Abteilungen des Generalsekretariats eingeführt. Im Mai 2018 sind weitere Abteilungen des Generalsekretariats dazugekommen. Zwischen Juni und September wurden das Handelsregisteramt und das Statistische Amt angebunden und im November erfolgte die Einführung in der Jugendstrafrechtspflege, im Januar 2019 in der Strafverfolgung Erwachsene und im Staatsarchiv. Ausstehend sind damit insbesondere noch die verschiedenen Fachstellen, der Justizvollzug und das Gemeindeamt, bei denen die Einführung im Laufe von 2019 geplant ist.

Derzeitige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Im Hinblick auf die Kosten der verschiedenen Systeme und Projekte bemängelt die Kommission, dass erst auf ihr ausdrückliches Nachfragen eine genauere Erläuterung und Aufschlüsselung der Kosten der einzelnen Systeme RIS 2, RIS 1, FAJuV und GEVER erfolgte. Mit dieser Erläuterung musste die Kommission zudem zur Kenntnis nehmen, dass die JI Kreditreste aus dem ursprünglichen RIS-2-Kredit für die Beschaffung der FAJuV verwendet.

Ebenfalls schwierig nachvollziehbar ist der Umstand, dass die JI ausdrücklich betont, wie hoch die Zufriedenheit mit RIS 2 sei und dass dieses System gut funktioniere. Dennoch soll es offenbar relativ bald durch eine neue Fachapplikation abgelöst werden. Hierbei ist nach Ansicht der Kommission aber insbesondere der Wirtschaftlichkeit Beachtung zu schenken. Solange RIS 2 mit einer hohen Nutzerzufriedenheit wirtschaftlich betrieben werden kann, sollte eine allfällige Ablösung wohl überlegt sein.

Die Kommission ist zudem erstaunt, dass die JI offenbar nicht mit einer Anfechtung des Zuschlags für die Fachapplikation Justizvollzug gerechnet hat. Ob sich die Einschätzung der JI eines raschen und positiven Verfahrensausgangs bewahrheiten wird, wird sich zeigen.

Bei der Beschaffung des Geschäftsverwaltungssystems hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass die JI dieses im Rahmen eines freihändigen Verfahrens erworben hat. Die Kommission hat gewisse Bedenken, ob nicht ein anderes Vergabeverfahren vorliegend angezeigt gewesen wäre.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt ihrer Nachfolgekommission, in der nächsten Legislatur die Entwicklung, insbesondere bei der Beschaffung der Fachapplikation, weiterzuverfolgen.

2.7 Bericht über die Entsorgung von Schlacken in Deponien

Ausgangslage

Auf dem Schlackenkompartiment der Deponie «Häuli» in Lufingen sind 44 000 Tonnen Material aus der Sondermülldeponie Kölliken abgelagert worden. Gemäss einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2018 ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zum Schluss gekommen, dass das Material nicht hätte dort abgelagert werden dürfen. Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hatte dies jedoch bewilligt. Mit Urteil vom 7. Januar 2019 hat das Bundesgericht die vom Kanton Zürich gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Beschwerde abgewiesen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission möchte in Erfahrung bringen, wie die Bewilligungsverfahren ablaufen. Dabei wird sie sich über Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung zum Betrieb einer Deponie und zur Ablagerung von Material in einer Deponie informieren lassen. Von Interesse ist zudem, wie das AWEL im erwähnten Fall offenbar zu einer anderen Beurteilung als das BAFU gelangt ist.

Die Kommission wird darüber Bericht erstatten.

2.8 Bericht über die Aufsicht über die Bezirksbehörden

Anlass

Anlass, Ausgangslage und erste Feststellungen hat die Geschäftsprüfungskommission in ihrem letzten Tätigkeitsbericht festgehalten (KR-Nr. 68/2018, S. 38 ff.).

Vorgehensweise des Regierungsrates beim Aufsichtskonzept und bei der Verordnungsänderung

Der Regierungsrat hat gegenüber der Geschäftsprüfungskommission dargelegt, weshalb er mit der vorgenommenen Verordnungsänderung anstelle einer Gesetzesänderung auf eine breitere politische Diskussion verzichtet hat.

Nachstehend wird die Auffassung des Regierungsrates wiedergegeben. Die Bezirksbehörden sind Teil der kantonalen Verwaltung. Bezirke sind im Kanton Zürich – im Gegensatz zu den Gemeinden – keine eigenständige Staatsstufe. Sie verfügen anders als die Gemeinden nicht über eigene Rechtspersönlichkeit und sind weder mit Autonomie noch mit Steuerhoheit ausgestattet. Sie sind vielmehr ein Teil der dezentralen Kantonsverwaltung. Die Organisation der Verwaltung, wozu auch die stufengerechte Ausgestaltung der Aufsichtstätigkeit gehört, ist eine Aufgabe, die grundsätzlich keine Aussenwirkungen zeitigt. Selbst die Zuteilung der Direktionen oder die Schaffung von Ämtern werden nicht vorgängig in eine politische Vernehmlassung oder eine verwaltungsinterne Konsultation gegeben.

Fragen der internen Aufgabendelegation oder die Verteilung der Aufgaben zwischen den Verwaltungseinheiten Gemeindeamt (zentral) und Bezirksräte (dezentral) sollten demzufolge nicht Gegenstand einer breiteren politischen Diskussion sein. Die Organisation der Verwaltung ist vielmehr eine Kernaufgabe der Exekutive, die Dritten gegenüber weder Rechte einschränkt noch Pflichten begründet.

Der Regierungsrat hat weiter dargelegt, wie er die vom Aufsichtskonzept und von der Verordnungsänderung betroffenen Stellen dennoch im Vorfeld miteinbezogen hat. Im Mai 2012 erteilte der damalige Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern einen Projektauftrag zur Klärung der Fragen des Verhältnisses zwischen dezentraler und zentraler Verwaltung. In der Projektgruppe waren Vertreterinnen und Vertreter der Statthalterkonferenz, der Vereinigung der Bezirksräte, des Kollegiums der Bezirksratsschreiberinnen und -schreiber, des Gemeindepräsidentenverbands, des Vereins Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute sowie des Gemeindeamts. Die Projektgruppe kam im Oktober und November 2012 zu drei Sitzungen zusammen. Die Ergebnisse der Arbeiten wurden in einem rund 50-seitigen Bericht festgehalten. Bei der Beurteilung der dargestellten Rechtslage und der tatsächlichen Lage und bei Veränderungsmöglichkeiten herrschte jedoch keine Einigkeit.

Im Oktober 2013 unternahm der damalige Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern einen zweiten Versuch und erteilte den Auftrag, die Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten von dezentraler und zentraler Verwaltung bei der Aufsicht über die Gemeinden zu

klären. Im Sinne dieses Projektauftrags erarbeitete eine Arbeitsgruppe (bestehend aus zwei Statthaltern, einer Bezirksratsschreiberin, dem Leiter des Gemeindeamts sowie zwei Vertretern des Generalsekretariats der Direktion) einvernehmlich ein Konzept unter dem Titel «Aufsicht über die Gemeinden – Abgrenzung der zentralen und dezentralen Aufsichtstätigkeit».

Die Arbeiten am Aufsichtskonzept zeigten, dass die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit auch eine Delegation von untergeordneten Aufsichtsaufgaben vom Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern erfordert.

Im September 2014 stellte der damalige Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern das Konzept vom 2. September 2014 den Bezirksräten zu und gab dabei seiner Erwartung Ausdruck, dass das Konzept jetzt von allen Beteiligten bei der Gemeindeaufsicht konsequent umgesetzt werde – mit dem Ziel einer wirkungsvollen Arbeitsteilung ohne Doppelspurigkeiten, Widersprüche und Lücken.

Weil es bei der Umsetzung des Konzepts nicht richtig vorwärtsging und weder die Lücken konsequent geschlossen noch die Doppelspurigkeiten ausgemerzt wurden, lud die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern im April 2017 die Verbände der Bezirksverwaltung (Statthalterkonferenz, Vereinigung der Bezirksräte, Bezirksratsschreiberkollegium) ein, das Aufsichtskonzept von 2014 durch eine Arbeitsgruppe aktualisieren und konkretisieren zu lassen. In der Arbeitsgruppe, unter der Leitung des stellvertretenden Generalsekretärs der Direktion der Justiz und des Innern, nahmen die Bezirksratspräsidenten von Horgen und Dielsdorf, Bezirksräte von Winterthur und Dielsdorf, der Bezirksratsschreiber von Dielsdorf, die Bezirksratsschreiberin von Hinwil, der Chef des Gemeindeamts, eine Mitarbeiterin des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern und ein Mitarbeiter des Gemeindeamts teil.

Auch diese Arbeiten kamen nach der dritten Sitzung der Arbeitsgruppe wegen der unterschiedlichen Auffassungen über die hierarchischen und organisatorischen Zuständigkeiten nicht weiter. Über diesen Ausgang wurde die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern durch einen von der Arbeitsgruppe gemeinsam verabschiedeten Bericht informiert.

Im Mai 2017 erhielt die Direktion der Justiz und des Innern vom Regierungsrat den Auftrag, sowohl die Aufsicht über die Statthalterämter als auch über die Bezirksräte zu klären (RRB Nr. 468/2017). Im Anschluss wurden unter Konsultation der beteiligten dezentralen und zentralen Verwaltungsstellen die Grundlagen für das zu erstellende Aufsichtskonzept erarbeitet.

Verordnungsänderungen

Die Arbeiten am Aufsichtskonzept zeigten gemäss Regierungsrat in Bezug auf die Aufsicht über die Bezirksbehörden, dass die effektive und effiziente Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit auch eine Delegation der entsprechenden Kompetenzen vom Regierungsrat an die Direktion der Justiz und des Innern erfordert. Dazu gehört die Kompetenz, aufsichtsrechtliche Entscheide zu fällen und den Bezirksbehörden Weisungen zu erteilen. Dies erfordert gemäss Verwaltungsgericht eine ausdrückliche Delegation. Diese soll mit einer Änderung der VOG RR erfolgen. Ausgenommen davon sind lediglich die im Sinne des genannten Urteils zwingend durch den Regierungsrat wahrzunehmenden Aufsichtsaufgaben.

Bei der Aufsicht über die Gemeinden bestimmt im Bereich der repressiven Aufsicht zur Behebung von Ordnungswidrigkeiten § 166 des Gemeindegesetzes (GG) die Zuständigkeit des Bezirksamtes (Abs. 2) und in begründeten Fällen des Regierungsrates (Abs. 3).

Im Bereich der präventiven Aufsicht enthält das kantonale Recht mit Ausnahme von bestimmten Einzelfällen wie z. B. der Zuständigkeit des Regierungsrates zur Genehmigung von Gemeindeordnungen (§ 4 Abs. 1 GG) demgegenüber keine allgemeine Grundordnung zur Aufgabenteilung. Bei der Ausübung der präventiven Gemeindeaufsicht ereigneten sich bereits unter dem früheren Recht positive und negative Kompetenzkonflikte zwischen den zentralen und den dezentralen Aufsichtsbehörden. Diese wurden auch mit dem neuen Recht bis anhin nicht gelöst.

Mit der Änderung der VOG RR wird der Direktion der Justiz und des Innern deshalb einerseits die Kompetenz übertragen werden, die allgemeine Aufsicht über die Gemeinden auszuüben, soweit diese dem Regierungsrat zusteht. Andererseits soll die Direktion die Kompetenz zum Erlass einer Verwaltungsverordnung erhalten, in der sie die Mittel der präventiven Aufsicht sowie die Aufgabenteilung und den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden festlegt.

Gerichtliche Beurteilung

Mit Eingabe vom 31. Januar 2018 haben die Statthalterinnen und Statthalter beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen die Verordnungsänderung eingereicht. Sie beantragten die Aufhebung der Verordnungsänderungen sowie des ganzen RRB Nr. 1202/2017.

Die Bezirksbehörden bestreiten die Auffassung des Regierungsrates, dass er die Aufsicht über die Verwaltung in eigener Kompetenz regeln kann. So halten es die Statthalterinnen und Statthalter für unzulässig, dass der Regierungsrat untergeordnete Aufsichtsaufgaben

(einschliesslich diesbezüglicher Weisungskompetenzen) im Bereich der Aufsicht über die Bezirksverwaltung an eine ihm unterstellte Direktion delegiert.

Das Verwaltungsgericht kam in seinem Beschluss vom 19. September 2018 zu folgenden Schlüssen. Die Verordnungsänderungen wurden bezüglich Art und Umfang der übertragenen Kompetenzen bewusst offen formuliert («die Aufsicht über die administrative und organisatorische Führung» bzw. «die allgemeine Aufsicht») und können im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung ohne Weiteres so verstanden werden, dass sich die dort vorgesehenen Delegationen nur auf die übertragbaren Aufsichtsaufgaben des Beschwerdegegners beziehen. Ein Verstoss gegen die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung bzw. das Gewaltenteilungsprinzip ist nicht gegeben.

Es ist nicht zu beanstanden, wenn die Direktion der Justiz und des Innern ausdrücklich ermächtigt wird, den ihr untergeordneten Bezirksräten bzw. den Statthalterinnen und Statthaltern im Rahmen und Umfang der ihr übertragenen (Dienst-)Aufsichtskompetenzen Weisungen zu erteilen.

Gleiches gilt grundsätzlich für die der Direktion eingeräumte Zuständigkeit zum Erlass einer Verwaltungsverordnung im Bereich der Gemeindeaufsicht. Zu berücksichtigen ist diesbezüglich, dass der Beschwerdegegner als hierarchisch übergeordnete Verwaltungsstelle eine Kontrolle über die Geschäftstätigkeit der Bezirksräte wahrzunehmen hat und zudem im Interesse einer einheitlichen und rechtsgleichen Wahrnehmung der allgemeinen Gemeindeaufsicht auf dem gesamten Kantonsgebiet Aufsichtsmassnahmen kantonaler Bedeutung (wie die Publikation von Kreisschreiben und Weisungen) ergreifen kann; die Grundzüge der repressiven Gemeindeaufsicht sind allerdings in einem formellen Gesetz zu regeln (so denn auch §§ 166 ff. GG), weshalb jedenfalls die Festlegung der «Mittel der allgemeinen Aufsicht» und der «Aufgabenteilung» in diesem Bereich von vornherein nicht mittels einer Verwaltungsverordnung erfolgen kann. Bei der Wahrnehmung der präventiven Gemeindeaufsicht handelt es sich dagegen um eine übertragbare Aufgabe, sodass in den vom Regierungsrat vorgegebenen engen Grenzen auch ein Erlass durch die Direktion der Justiz und des Innern möglich ist.

Weiteres Vorgehen der Direktion

Die Direktion der Justiz und des Innern hat die Statthalterkonferenz mit Schreiben vom 5. November 2018 über das geplante, weitere Vorgehen orientiert. Sie hat mitgeteilt, dass sie dem Regierungsrat be-

antragt, die in Rechtskraft erwachsene Verordnungsänderung gemäss RRB Nr. 1202/2017 auf den 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen, was auch erfolgt ist.

Anknüpfend an die Vorarbeiten wurden das Aufsichtskonzept sowie der Begleitbericht per Ende November 2018 bei den Bezirksbehörden in ein Konsultationsverfahren gegeben. Für das Konsultationsverfahren selbst sowie die Einarbeitung der Rückmeldungen wird entsprechend Zeit eingeräumt. Die Direktion rechnet damit, dass der Regierungsrat Mitte Mai 2019 das Konzept verabschieden können wird.

Die Weisung betreffend Organisation der präventiven Aufsicht über die Gemeinden wird im Rahmen einer Projektorganisation ausgearbeitet. Ein Entwurf der Weisung sollte am Ende des ersten Quartals 2019 vorliegen, auch hierzu wird ein Konsultationsverfahren durchgeführt.

Die Arbeiten zur Eingliederung der Organisationsbestimmungen über die Bezirksverwaltung in das Organisationsgesetz des Regierungsrates sollen in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 aufgenommen werden.

Derzeitige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat Mängel im Vorgehen der Direktion der Justiz und des Innern bzw. des Regierungsrates als Aufsichtsbehörde über die Bezirksbehörden festgestellt. Die Aufsicht über die Bezirksbehörden wurde bisher nicht genügend wahrgenommen, weshalb die Kommission zum Schluss gekommen ist, dass diese neu aufgestellt werden muss. Der Regierungsrat bzw. die Direktion der Justiz und des Innern hat mit den Verordnungsänderungen und mit dem Erarbeiten eines Aufsichtskonzepts und von Weisungen entsprechende Schritte eingeleitet. Die Kommission erwartet, dass die Direktion bzw. der Regierungsrat die betroffenen Bezirksbehörden dabei genügend einbezieht.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt ihrer Nachfolgekommission, sich in der nächsten Legislatur über das dannzumal beschlossene Aufsichtskonzept und über die erwähnte Weisung informieren zu lassen.

2.9 Bericht über die Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage

Im Jahr 2017 hatte die Geschäftsprüfungskommission ihre vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung abgeschlossen. In ihrem Schlussbericht (KR-Nr. 203/2017) machte sie erheblichen

Handlungsbedarf aufseiten des Regierungsrates und der Verwaltung aus und empfahl dem Regierungsrat 14 Massnahmen zur Etablierung einer wirksamen Führung und koordinierten Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) des Kantons. Ein Bericht, den der Regierungsrat bei einer externen Firma in Auftrag gab, kam zu einer ähnlich kritischen Einschätzung. Vor diesem Hintergrund startete der Regierungsrat 2017 das Projekt «Neue kantonale IKT» zur Erarbeitung einer neuen Strategie und Organisationsstruktur für die IKT in der Kantonsverwaltung.

Angesichts des festgestellten Handlungsbedarfs und der grossen Bedeutung einer wirksam geführten und direktionsübergreifend koordinierten IKT beauftragte die Geschäftsprüfungskommission ihre Subkommission «IT kantonale Verwaltung», das Thema weiterhin zu verfolgen. Diese Subkommission setzte sich im Auftrag der Mutterkommission neben der IKT-Strategie auch mit zwei weiteren Themen aus dem IKT-Bereich auseinander, die am Ende dieses Zwischenberichts behandelt werden (Internes Kontrollsystem für die IKT der Verwaltung sowie IKT-Grundversorgung an den Schulen der Sekundarstufe II).

Neue IKT-Strategie des Regierungsrates

Ende April 2018 hat der Regierungsrat seine neue kantonale IKT-Strategie und eine Umsetzungsplanung dazu beschlossen (RRB Nr. 383/2018). Die Strategie ist für alle Einheiten der sieben Direktionen und die Staatskanzlei sowie für die unselbstständigen Anstalten verbindlich. Ausnahmen davon brauchen eine Bewilligung des Regierungsrates. So hat dieser die Kantonspolizei generell vom Geltungsbereich der IKT-Strategie ausgenommen; auch sie ist jedoch verpflichtet, sich in IKT-Fragen mit der übrigen Verwaltung zu koordinieren.

In seiner IKT-Strategie definiert der Regierungsrat sechs strategische Stossrichtungen. Diese sollen vor allem eine deutlich stärkere direktionsübergreifende Vereinheitlichung und teilweise Zentralisierung der IKT bringen:

- Erstens soll eine wirksame IKT-Steuerung erreicht werden, indem unter der Gesamtführung des Regierungsrates neu ein strategisches und ein operatives Steuerungsgremium gebildet sowie neue Führungsprozesse geschaffen werden.
- Zweitens soll die IKT-Grundversorgung für die gesamte Verwaltung konsolidiert und standardisiert werden.
- Drittens wird die IKT-Grundversorgung für die gesamte kantonale Verwaltung beim neu geschaffenen Amt für Informatik (AFI) zentralisiert. Die Zentralisierungsschritte sollen durch ein professionelles Change-Management begleitet werden.

- Viertens sollen die Betriebs- und Supportprozesse standardisiert werden.
- Fünftens sollen auch die Prozesse für IKT-Beschaffungen standardisiert werden, und für alle Beschaffungen im Bereich der Grundversorgung wird das AFI zuständig.
- Sechstens schliesslich soll künftig ein verwaltungsweites Management der IKT-Sicherheit gelten.

Die IKT-Landschaft wird in der Strategie in drei sogenannte Schichten gegliedert, die auch massgebend sind für die Zuständigkeiten: Alle nicht fachbezogenen IKT-Themen, etwa der Arbeitsplatz, das Netzwerk, die Rechenzentren oder das Zugriffsmanagement, zählen zur Grundversorgung; für sie ist zentral das AFI verantwortlich. Die zweite Schicht bilden Applikationen wie etwa das GIS oder Anwendungen im Rechnungswesen, die von mehr als einer Direktion eingesetzt werden; für diese wird jeweils eine zentrale Zuständigkeit festgelegt, die entweder beim AFI oder aber bei einer anderen Einheit liegen kann. Die dritte Schicht bilden die Fachapplikationen, die nur von einer einzelnen Direktion für spezifische Aufgaben eingesetzt werden; die Verantwortung dafür bleibt bei der jeweiligen Direktion, das AFI übernimmt lediglich den technischen Betrieb im Rahmen der Grundversorgung.

Was die Führungsorganisation betrifft, liegt die Verantwortung für die übergeordnete strategische und finanzielle Steuerung des IKT-Bereichs beim Regierungsrat. Dieser will sich künftig auch regelmässig über IKT-Belange informieren lassen. Für die detailliertere strategische Steuerung hat er das neue direktionsübergreifende Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)» geschaffen, dem drei Regierungsratsmitglieder, leitende Vertreter der weiteren vier Direktionen sowie die Staatsschreiberin angehören (siehe auch RRB Nr. 392/2018). Die SDI erlässt unter anderem verbindliche Vorgaben zur Umsetzung der IKT-Strategie an die Direktionen, ist für das IKT-Controlling verantwortlich und steuert das IKT-Projektportfolio. Die SDI ist in identischer Zusammensetzung auch für die strategische Steuerung der Strategie Digitale Verwaltung zuständig (siehe dazu Teil 2.10 des vorliegenden Berichts, S. 74 ff.). Für fachtechnische Fragen des verwaltungsweiten IKT-Einsatzes ist das ebenfalls neue, direktionsübergreifende Gremium «Operative Informatiksteuerung (OIS)» zuständig. Das AFI schliesslich übernimmt operative Führungsaufgaben wie die Führung des Projektportfolios, die Umsetzungskontrolle verwaltungsweiter Vorgaben oder die Führung des operativen IKT-Controllings.

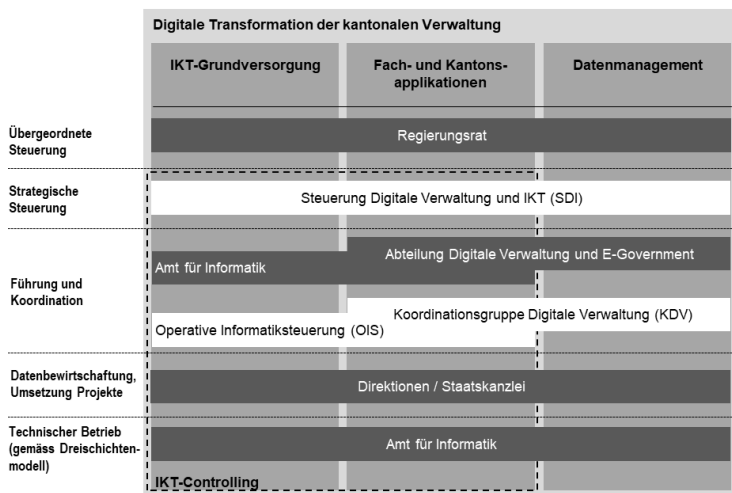


Abbildung: Führungs- und Steuerungsorgane im Bereich der IKT und der Digitalisierung in der kantonalen Verwaltung (Quelle: RRB Nr. 383/2018).

Der Regierungsrat will diese Strategie mittels 13 Projekten, verteilt auf vier Hauptprojekte, umsetzen. Alle Projekte sollen bis Mitte 2019 mit einem Projektauftrag gestartet und bis spätestens Ende 2022 abgeschlossen sein, wobei einige Rollouts noch bis 2025 dauern werden. Die Umsetzung erfolgt unter Federführung der Finanzdirektion; dieser wurden dafür drei unbefristete und zwei befristete Stellen bewilligt. Im November 2018 war eine dieser fünf Stellen noch unbesetzt. Der Regierungsrat schätzt, dass die Strategieumsetzung bis 2025 insgesamt Projektkosten von rund 30 Mio. Franken auslöst. In RRB Nr. 383/2018 wurde ausgeführt, dass sich der Gesamtaufwand für die IKT der kantonalen Verwaltung auf rund 180 Mio. Franken jährlich beläuft.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission zur Umsetzung der IKT-Strategie

Am 14. Juni 2018 empfing die Geschäftsprüfungskommission die Finanzdirektion zur Präsentation der neuen IKT-Strategie. Am 25. Oktober 2018 liess sich die Subkommission «IT kantonale Verwaltung» dann wiederum von der Finanzdirektion über die ersten Fortschritte bei der Strategieumsetzung orientieren.

Nach den Angaben der Finanzdirektion ist die Umsetzung der Strategie bisher auf Kurs. Allerdings steht sie erst am Anfang. Den Zeitplan für die weiteren Arbeiten beurteilt die Finanzdirektion als ambitioniert, aber machbar. Eine der grossen Herausforderungen seien dabei die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Projekten. Mit solchen Abhängigkeiten von anderen Projekten begründet die Finanzdirektion auch, dass das Projekt IKT-Sicherheit nicht vor Ende 2020 und der Aufbau des IKT-Controllings nicht vor Ende 2021 abgeschlossen werden könnten. Die Geschäftsprüfungskommission hatte in der Vergangenheit rasche Fortschritte in diesen beiden Bereichen gefordert (siehe Vorlage 5443a). Denn nach dem heutigen Stand des IKT-Controllings sind beispielsweise weiterhin keine verlässlichen Informationen zum jährlichen Gesamtaufwand für die IKT in der Kantonsverwaltung verfügbar. Auch die Anzahl Fachapplikationen oder die genaue Anzahl bisher betriebener Rechenzentren ist nicht bekannt.

Ein Teil der Umsetzung betrifft die Zentralisierung der bisher durch die einzelnen Direktionen geleisteten Grundversorgung beim AFI. Den Anfang hat die Baudirektion gemacht, bei der die Grundversorgung und die Fachapplikationen bereits bisher weitgehend separat organisiert waren. Ihre für die Grundversorgung zuständigen Mitarbeitenden und Ressourcen wurden Mitte 2018 ins AFI überführt. Aus Sicht der Finanzdirektion verlief diese Überführung gut, ohne Personalfuktuation, ohne Knowhow-Verlust und ohne Einbussen bei der Servicequalität. Sie sei vollständig saldoneutral erfolgt. In ähnlicher Weise soll in den nächsten Jahren schrittweise auch die Grundversorgung der weiteren Direktionen zum AFI transferiert werden. Weil diese bisher teilweise keine klare organisatorische und personelle Abgrenzung zwischen den Bereichen der Grundversorgung und der Fachapplikationen kennen, wird dies anspruchsvoller sein als im Fall der Baudirektion. Der Umfang der Verschiebungen sei deshalb noch nicht bekannt, diese sollen aber in jedem Fall saldoneutral stattfinden und auch gegenüber dem Kantonsrat transparent ausgewiesen werden, wie die Finanzdirektion auf Nachfragen der Subkommission versicherte.

Die anstehenden organisatorischen Umstellungen können bei den Mitarbeitenden insbesondere in den dezentralen IT-Abteilungen teilweise Unsicherheit und Sorgen auslösen. Gegenüber der Geschäftsprüfungskommission gab die Finanzdirektion ein Bekenntnis zu personeller Stabilität ab. Zudem versuche man durch proaktive Information, den Mitarbeitenden Sicherheit zu geben. Diese Kommunikationsmassnahmen sollen noch verstärkt werden, unter anderem mit einem professionellen Change-Management.

Eine Zentralisierung soll es unter anderem auch bei den Rechenzentren geben: Der Regierungsrat hat mit der IKT-Strategie festgelegt, dass der Kanton – konkret das AFI – künftig noch zwei Rechenzentren-Standorte betreiben wird. Das Erste wird für die gesamte Kantonsverwaltung im Polizei- und Justizzentrum (PJZ) errichtet. Der Standort für das zweite, redundante Rechenzentrum steht laut Finanzdirektion noch nicht fest.

Die notwendigen Mittel für die Umsetzung und Koordination der Strategie sind gemäss den Auskünften der Finanzdirektion grösstenteils im Budget und KEF 2019–2022 enthalten. Allerdings verfügt sie über keinen Überblick über die Budgetierung von Mitteln etwa zur Erneuerung der Arbeitsplätze, da dafür bisher die einzelnen Direktionen zuständig sind. Ohnehin sei die bisherige Aufwandschätzung noch sehr grob. Bis Ende 2019, wenn die Konzepte zu den einzelnen Umsetzungsprojekten vorhanden sind, soll die Aufwandplanung präzisiert werden. Fest steht für die Finanzdirektion, dass die Neuaufstellung des IKT-Bereichs kurzfristig zusätzliche, noch nicht genau bezifferte Investitionen erfordert, mittelfristig aber zu Effizienz- und Synergiegewinnen führen soll.

Der Regierungsrat verfolgt mit der IKT-Strategie auch das erklärte Ziel, die notwendigen Grundlagen für die Digitalisierung der Verwaltungstätigkeit zu schaffen. Es bestehen deshalb vielfältige Verknüpfungen zur Strategie Digitale Verwaltung, die parallel dazu und unter Federführung der Staatskanzlei umgesetzt wird (siehe dazu Teil 2.10 des vorliegenden Berichts, S. 74 ff.). Die nötige Koordination werde auf strategischer Ebene durch die SDI wahrgenommen, die in identischer Zusammensetzung für beide Strategien zuständig ist. Auf operativer Ebene sei in den Projektausschüssen der meisten Projekte der IKT-Strategie auch ein Vertreter der Strategie Digitale Verwaltung repräsentiert, um die Anforderungen der Digitalisierung einzubringen.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission zur IKT-Strategie und zur Umsetzungsplanung des Regierungsrates

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass der Regierungsrat in seiner neuen IKT-Strategie ein klares Bekenntnis zu einer verstärkten, griffigeren direktionsübergreifenden Steuerung und zu einer vermehrten Standardisierung der kantonalen IKT abgegeben hat. Dies entspricht einer langjährigen Forderung der Geschäftsprüfungskommission. Nach der Wahrnehmung der Kommission wird der Gesamtregerungsrat seiner Führungsverantwortung für die Querschnittaufgabe der IKT mittlerweile besser gerecht. Mit der Etablierung der SDI, in der drei Mitglieder des Regierungsrates Einsitz nehmen, hat er dies auch organisatorisch verankert.

Die Arbeiten zur Umsetzung der Strategie stehen noch am Anfang. Sie werden zeigen, wie stark und breit verankert der Wille zu einer wirksameren Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich ist. Die Geschäftsprüfungskommission sieht den Umsetzungsarbeiten deshalb mit Interesse und einer gewissen Zuversicht entgegen, dass diese vom Regierungsrat und der federführenden Finanzdirektion nun mit Entschlossenheit und Umsicht vorangetrieben sowie von den weiteren Direktionen im gesamtkantonalen Interesse umgesetzt werden. Ein angemessenes Change-Management wird für das Gelingen eine wichtige Rolle spielen. Die Kommission hat den Eindruck, dass zumindest bei den Verantwortlichen in der Finanzdirektion das nötige Bewusstsein hierfür vorhanden ist.

Eher diffus ist für die Kommission bisher die Aufwandplanung für die Strategieumsetzung geblieben. Es ist verständlich, dass es sich angesichts des Umfangs und der Dauer der Arbeiten um eine rollende Planung handeln muss. Dass aber in der Verwaltung bisher keine Übersicht besteht, ob alle aktuell erwarteten Aufwendungen in der Finanzplanung eingestellt sind, erachtet die Kommission als unbefriedigend. Sie erwartet, dass im Rahmen des Budgets/KEF 2020–2023, spätestens aber bis Ende 2019, eine Klärung erfolgt. Wichtig ist der Geschäftsprüfungskommission auch, dass der Regierungsrat bei der Zusammenführung von Aufgaben beim AFI die bisher bei den Direktionen budgetierten personellen und finanziellen Ressourcen transferiert und dies in der Finanzplanung ausweist, sodass eine unnötige Verschlechterung des Budgets verhindert wird. Transparent ausgewiesen werden sollten auch erwartete Synergie- und Effizienzgewinne, sodass dem Parlament eine Diskussion ermöglicht wird, inwieweit die freigespielten Ressourcen für einen Ausbau von Qualität oder Umfang der IKT-Leistungen oder aber für Einsparungen verwendet werden sollen.

Die Geschäftsprüfungskommission wird ihrer Nachfolgekommission in diesem Sinn empfehlen, die Umsetzung der IKT-Strategie auch in der kommenden Legislatur aufmerksam zu verfolgen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission zu Internen Kontrollsystemen in der kantonalen IT

Die Finanzkontrolle hatte in ihrem Semesterbericht 2/2017 festgestellt, dass in den von ihr geprüften Ämtern (Finanzverwaltung und Personalamt) die Internen Kontrollsysteme (IKS) für IT-Prozesse ungenügend seien. Es müsse infrage gestellt werden, ob ein angemessenes Bewusstsein der Führung für Risiken und Kontrollnotwendigkeiten besteht. Die Geschäftsprüfungskommission musste im Frühling 2018 ihrerseits feststellen, dass der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht zum IKS im IT-Bereich schweigt (Vorlage 5443a, S. 6 und 7).

Am 25. Oktober 2018 nahm die Finanzdirektion gegenüber der Subkommission IT kantonale Verwaltung Stellung. Sie räumte ein, dass beim IKS in der IT in der Tat grosser Nachholbedarf bestehe. Man schenke dem Thema nun aber grosse Beachtung. Der neue Amtschef des AFI habe nach seinem Stellenantritt rasch damit begonnen, die entsprechenden Risiken zu dokumentieren und Kontrollprozesse zu gestalten. Bis Ende 2019 sollen die Grundlagen für ein leistungsfähiges IKS gelegt sein.

Die Geschäftsprüfungskommission hat diese Ausführungen zur Kenntnis genommen und erwartet, dass der Aufbau eines leistungsfähigen IKS für IT-Prozesse nun entschlossen vorangetrieben wird.

Abklärungen und Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission zur IKT-Grundversorgung an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II

Die Subkommission IT traf aufgrund von Hinweisen, die an sie herangetragen wurden, auch Abklärungen zur IKT-Grundversorgung im Allgemeinen und zur Netzwerkversorgung im Besonderen an den Mittel- und Berufsfachschulen des Kantons. Diese Schulen hatten bisher basierend auf einer Ausnahmegewilligung des Kantons eigene IT-Netzwerke und waren nicht dem Netzwerk LEUnet2 angeschlossen, das von der Swisscom für die übrige Kantonsverwaltung betrieben wird. Bereits 2017 beschloss der Regierungsrat, diese Ausnahmegewilligung aufzuheben und die Schulen mit einem adaptierten «LEUnet Schule» ebenfalls ins LEUnet2 zu integrieren, weil er zur Erkenntnis gelangte, dass die Bedürfnisse der Schulen auch innerhalb der kantonalen Lösung erfüllt werden könnten (RRB Nr. 709/2017). Mit dem Erlass der neuen IKT-Strategie ergab sich später, dass nicht nur die Netzwerkdienste, sondern die gesamte IKT-Grundversorgung der Schulen künftig zentral durch den Kanton erbracht werden soll.

Da der Geschäftsprüfungskommission Informationen vorlagen, wonach der Wechsel zu LEUnet zumindest für einzelne Schulen zu erheblich höheren Kosten führe und gleichzeitig wichtige Anforderungen dieser Schulen damit nicht mehr abgedeckt würden, erkundigte sie sich nach den Hintergründen für die entsprechenden Entscheide des Regierungsrates und der Bildungsdirektion. Die Finanzdirektion nahm in Absprache mit der Bildungsdirektion Stellung. Demnach will der Kanton mit der Bereitstellung einer zentralen Lösung den Schulen eine Fokussierung auf ihre pädagogischen Aufgaben ermöglichen und sie von Aufgaben der IKT-Grundversorgung entlasten. Der Kanton gehe davon aus, dass auf der Kostenseite in einer Gesamtbetrachtung mit der Einheitslösung Skalen- und Synergiegewinne resultieren. Allerdings seien keine konkreten Aussagen zu den Kostenveränderungen möglich, da in Ermangelung eines zentralen IKT-Controllings keine verlässlichen Angaben zu den bisherigen Vollkosten für die Netzwer-

ke und/oder die gesamte Grundversorgung der Schulen vorlägen; entsprechende Informationen zu den bisherigen Kosten würden derzeit noch aufbereitet. Eine einheitliche und professionell betriebene Netzwerklösung sei auch mit Blick auf den digitalen Wandel in der Bildung und auf die Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit notwendig. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt erarbeite derzeit unter Einbezug des AFI, der Schulen und der Lehrerschaft eine Strategie zum digitalen Wandel an den kantonalen Schulen der Sekundarstufe II, die es dem Regierungsrat im Lauf des Jahres 2019 zum Beschluss vorlegen will.

Insgesamt vier Berufsfachschulen und zwei Mittelschulen wurden in den Jahren 2017 und 2018 mit «LEUnet Schule» ausgerüstet. Für 2019 ist die Migration von vier weiteren Schulen geplant. Die Kosten dafür seien im KEF 2019–2022 eingestellt. In den nächsten Jahren sollen neueröffnete Schulen sowie Schulen mit anstehenden Sanierungs-, Ersatz- oder Ausbauprojekten schrittweise in die einheitliche IKT-Grundversorgung integriert werden, bis dies für alle Schulen realisiert ist. Die finanziellen Folgen der ab 2020 anstehenden Migrationsschritte sollen im Budget/KEF 2020–2023 abgebildet werden, nachdem im Lauf des Jahres 2019 die Strategie des Regierungsrates für den digitalen Wandel an den Schulen feststehen wird. Grundsätzlich habe jede Schule die Möglichkeit, dem Regierungsrat ein Ausnahmegesuch für den Beibehalt einer eigenen Grundversorgungslösung zu stellen. Bisher habe noch keine Schule ein solches Gesuch gestellt. Submissionsrechtlich könne die Erweiterung des bestehenden LEUnet-Auftrags auf die Schulen aufgrund einer Ausnahmebestimmung (§ 10 Abs. 1 lit. g Submissionsverordnung) abgewickelt werden, ohne dass eine neue Ausschreibung notwendig sei.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass aufgrund des bisher kaum vorhandenen Controllings keine sinnvollen Entscheidungsgrundlagen vorhanden waren, was die finanziellen Auswirkungen der Einbindung der Schulen in die gesamtkantonale IKT-Grundversorgung betrifft. Dies unterstreicht die elementare Bedeutung eines raschen Aufbaus eines griffigen IKT-Controllings für die gesamte Kantonsverwaltung. Neben verlässlichen Grundlagen zur finanziellen Ausgangslage bei der IKT-Grundversorgung der Schulen liegt bisher auch die Digitalisierungsstrategie für die Schulen nicht vor.

Es erscheint der Geschäftsprüfungskommission fraglich, ob es bei dieser Ausgangslage angemessen war, bereits einen Grundsatzentscheid für die Integration der Schulen ins LEUnet zu fällen und die ersten Schulnetzwerke zu migrieren. Dabei begrüsst die Kommission Bestrebungen zur Aufhebung von Inselösungen und zur Standardisierung der IKT-Versorgung ausdrücklich. Es ist auch klar, dass solche

Standardisierungsschritte dazu führen können, dass die Versorgung für einzelne Nutzereinheiten teurer oder aufwendiger wird als eine bisherige Sonderlösung. Ausschlaggebend muss vielmehr die gesamtkantonale Betrachtung von Kosten und Nutzen sein. Diese Gesamtbetrachtung einschliesslich einer Analyse der Bedürfnisse und der Auswirkungen sollten aber so seriös und verlässlich wie möglich durchgeführt werden und strategische Grundlagen sollten feststehen, bevor konkrete Schritte beschlossen werden. Betroffene Einheiten, im vorliegenden Zusammenhang die Schulen, sind dabei anzuhören. Diese Vorgehensgrundsätze empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, beim Umbau der IKT-Versorgung in der kantonalen Verwaltung generell zu beachten, über den von der Kommission exemplarisch betrachteten Fall der Schulen hinaus.

Im Weiteren musste die Geschäftsprüfungskommission feststellen, dass die Bildungsdirektion bei der Erarbeitung der Strategie zum digitalen Wandel an den Sek.-II-Schulen zumindest bis im Januar 2019 offenbar die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government in der Staatskanzlei nicht einbezogen hat, obwohl diese Abteilung eine Koordinationsfunktion für die Digitalisierung in der kantonalen Verwaltung hat (siehe unten Teil 2.10). Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass dezentrale Verwaltungseinheiten bei Vorhaben mit einer gewissen strategischen Bedeutung im IKT- und Digitalisierungsbereich frühzeitig die Zusammenarbeit mit den entsprechenden kantonalen Koordinationsstellen suchen und dass die Direktionsvorstehenden dies konsequent durchsetzen.

2.10 Bericht über die Strategie Digitale Verwaltung

Strategie Digitale Verwaltung des Regierungsrates

Die «Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023» wurde im April 2018 vom Regierungsrat verabschiedet (RRB Nr. 390/2018). Sie trat an die Stelle der E-Government-Strategie 2013–2016. Mit der neuen Strategie möchte der Regierungsrat klären, wie die Verwaltung die digitale Entwicklung mitgestalten und die Chancen der Digitalisierung nutzen will.

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich die neue Strategie am 21. Juni 2018 durch die Staatskanzlei präsentieren. Am 17. Januar 2019 gab diese der Subkommission «IT kantonale Verwaltung» Auskunft über die bisherigen Umsetzungsarbeiten zur Strategie.

Die Strategie Digitale Verwaltung formuliert sieben Ziele und Handlungsschwerpunkte für die fünfjährige Strategieperiode. Dazu gehören unter anderem die Umsetzung eines Arbeitsplatzes für verbes-

serte digitale Zusammenarbeit, ein Ausbau des digitalen Leistungsangebots für die Öffentlichkeit, vermehrte digitale Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung an der Verwaltungstätigkeit sowie ein Wandel hin zu einer digitalen Arbeits- und Zusammenarbeitskultur in der kantonalen Verwaltung. Die Strategie postuliert auch den Grundsatz «digital first», wonach die Verwaltung Leistungen grundsätzlich konsequent digital erbringen und analoge Lösungen nur dann einsetzen soll, wenn die Umstände es erforderlich machen. Der Kooperation mit den Gemeinden und dem Bund, aber auch mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten wird laut Staatskanzlei grosse Beachtung geschenkt. Der Einbezug des Datenschutzbeauftragten sei demnach über die vorgeschriebenen Vorabkontrollen hinaus mit einem frühzeitigen Einbezug jeweils bereits in der Phase der Projektkonkretisierung, einem halbjährlichen Koordinationsmeeting sowie einer Vertretung des Datenschutzbeauftragten in den Projektleitermeetings institutionalisiert.

Die Umsetzung der Strategie soll direktionsübergreifend gesteuert werden. Auf strategischer Ebene sollen der Regierungsrat sowie das Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)» (siehe Teil 2.9 des vorliegenden Berichts, S. 65 ff., sowie RRB Nr. 392/2018) diese Steuerungsfunktion wahrnehmen, auf operativer Ebene ist es die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government in der Staatskanzlei (vormals Stabsstelle E-Government).

In einem Impulsprogramm, das der Regierungsrat zusammen mit der Strategie verabschiedet hat (RRB Nr. 390/2018), wurde eine Auswahl von Projekten zur digitalen Transformation gebündelt, die grösstenteils direktionsübergreifend sind und als wichtig erachtet wurden. Für das erste Umsetzungsjahr 2018/2019 umfasst das Impulsprogramm 28 Projekte, die sich auf die sieben strategischen Ziele verteilen. Die geplanten Projektabschlüsse liegen zwischen 2018 und 2023. Das Impulsprogramm wird durch den Regierungsrat jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die 28 Vorhaben haben unterschiedliche Stossrichtungen und Flughöhen. Dazu gehören beispielsweise die vermehrte elektronische Rechnungstellung (RRB Nr. 1282/2018), eine durchgängig digitale Abwicklung von Einbürgerungsgesuchen über alle drei involvierten Staatsebenen hinweg (eEinbürgerungen), ein Relaunch des kantonalen Webauftritts oder ein Pilotprojekt für einen möglichen Einsatz von künstlicher Intelligenz bei Verwaltungsarbeiten. Bei einigen Projekten des Impulsprogramms, z. B. beim Relaunch des Webauftritts, liegt die Projektführung bei der Staatskanzlei, die meisten Projekte hingegen werden von einer Fachdirektion geführt und verantwortet (z. B. elektronische Rechnungstellung durch die Finanzdirektion, eEinbürgerungen durch die Direktion der Justiz und des Innern). Auch die dezentral geführten Projekte im Impulsprogramm

können aber durch eine befristete Bereitstellung zentraler personeller und finanzieller Ressourcen gefördert werden (siehe untenstehend). Ein zentrales Projektportfolio soll darüber hinaus auch solche Digitalisierungsprojekte koordinieren, die ausserhalb des Impulsprogramms durch die Direktionen und die Staatskanzlei umgesetzt werden.

Eines der 28 Projekte des Impulsprogramms, nämlich der Aufbau einer kantonalen Einwohnerdatenplattform, konnte plangemäss bereits Ende 2018 abgeschlossen werden. Bei 19 weiteren Projekten sind die Arbeiten angelaufen, bei acht Projekten noch nicht. Bei einigen dieser acht Projekte wäre ein Start bereits vorgesehen gewesen, musste laut Staatskanzlei aber aus Ressourcengründen zurückgestellt werden. Eine solche Verzögerung betrifft etwa das Projekt «Digitaler Arbeitsplatz», bei dem bereichsübergreifende Anforderungen an die künftige digitale Arbeitsumgebung definiert werden sollen. Für Fortschritte in diesem Projekt seien zuerst Grundsatzfragen wie etwa die Haltung des Kantons zu Home Office oder zu dezentralem Arbeiten zu klären.

Als herausfordernd erweisen sich gemäss Staatskanzlei insbesondere solche Projekte, bei denen ein grösserer direktionsübergreifender Abstimmungsbedarf besteht. Zudem seien verschiedene Projekte voneinander oder teilweise auch von anderen Akteuren wie dem Bund abhängig, was die Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen erhöht. Eine weitere Herausforderung sieht die Staatskanzlei darin, dass der Kanton, gerade auch im Vergleich mit grösseren Privatunternehmen, bisher kaum über Grundlagen und Zuständigkeiten in Bereichen wie Organisationsentwicklung und Kulturwandel verfüge, die zur Unterstützung der Digitalisierung wesentlich wären. Solche Grundlagen würden nun geschaffen. Sowohl innerhalb der Kantonsverwaltung als auch beispielsweise seitens der Gemeinden erkennt die Staatskanzlei aber grossen Gestaltungswillen und auch Motivation zur Zusammenarbeit.

Durch die Umsetzung der Strategie möchte der Regierungsrat mit den Entwicklungen der Digitalisierung Schritt halten und die kantonale Verwaltung als zeitgemässe Leistungserbringerin und attraktive Arbeitgeberin positionieren. Dazu sollen Projekte des Impulsprogramms während einer zeitlich befristeten Dauer im Sinne einer Anschubhilfe finanziell oder personell unterstützt werden. Der Stellenplan und das Budget der Staatskanzlei wurden dafür aufgestockt, sodass deren zuständige Abteilung bis 2023 jeweils über 11 bis 14 Stellen und pro Jahr jeweils über 3,6 bis 6,05 Mio. Franken verfügt (siehe RRB Nr. 390/2018 und Budget/KEF 2019–2022, S. 41). Diese Mittel sind im KEF 2019–2022 eingestellt. Hinzu kommen die Mittel, welche die einzelnen Direktionen dezentral für ihre Vorhaben budgetieren. Gemäss Staatskanzlei besteht über diese bei den Direktionen anfallenden Mittel kein zentraler Überblick und ist ein solcher auch nicht vorgesehen.

Vorläufige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

In allgemeiner Hinsicht begrüsst es die Geschäftsprüfungskommission, dass der Kanton die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung mithilfe einer Strategie aktiv gestalten will und diese nicht auf technische IT-Fragen reduziert. Die Strategie kann dazu beitragen, sowohl die verwaltungsinterne Zusammenarbeit als auch die Leistungserbringung der Verwaltung gegen aussen zukunftsfähig auszurichten.

Auch dass der Regierungsrat sich mit der Strategie Digitale Verwaltung ein verwaltungsweit koordiniertes Vorgehen bei der Planung und Durchführung von Digitalisierungsvorhaben vorgenommen hat, begrüsst die Geschäftsprüfungskommission sehr. Damit dies in der Umsetzung gelingt, sind nach der Wahrnehmung der Kommission indessen noch verstärkte Anstrengungen notwendig. So musste sie feststellen, dass die Direktionen im Bereich der Digitalisierung teilweise weiterhin Aktivitäten unternehmen, ohne die koordinierende Stelle in der Staatskanzlei einzubeziehen oder auch nur in Kenntnis zu setzen. Beispiele sind die Entwicklung einer Strategie für den digitalen Wandel an den Sek.-II-Schulen durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (siehe Teil 2.9 dieses Berichts, S. 65 ff.) oder die öffentliche Kommunikation von Digitalisierungsprojekten des Gemeindeamts in der Direktion der Justiz und des Innern im Januar 2019, von dem die Staatskanzlei offenbar keine Kenntnis hatte. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass dezentrale Verwaltungseinheiten bei Vorhaben mit einer gewissen strategischen Bedeutung im Digitalisierungsbereich frühzeitig die Zusammenarbeit mit der entsprechenden kantonalen Koordinationsstelle suchen und dass die Direktionsvorstehenden dies konsequent durchsetzen.

Im Hinblick auf ein koordiniertes Vorgehen ist aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission auch die Tatsache unbefriedigend, dass kein zentraler Überblick besteht über jene Mittel, welche die einzelnen Direktionen für die Projekte des Impulsprogramms einplanen und einsetzen. Eine Aufwandübersicht wäre nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission ein wesentliches Instrument für eine sinnvolle Programmsteuerung und die Koordination der verschiedenen Vorhaben. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, für die Erhebung der entsprechenden Daten zu sorgen.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst auch das in der Strategie des Regierungsrates festgehaltene und von der federführenden Staatskanzlei bekräftigte Bekenntnis, den Datenschutzbeauftragten des Kantons bei den Digitalisierungsvorhaben frühzeitig und eng einzubeziehen. Sie erwartet, dass dieser Einbezug bei der Planung und Umsetzung von datenschutzrelevanten Projekten inner- wie ausserhalb des Impulsprogramms sichergestellt wird.

Ebenso ist es der Kommission wichtig, dass die in der Strategie postulierte Zusammenarbeit mit den Gemeinden, anderen Kantonen und dem Bund bei der Umsetzung aktiv gesucht und Synergien genutzt werden.

Die Geschäftsprüfungskommission wird ihrer Nachfolgekommision empfehlen, die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung weiterhin zu verfolgen.

2.11 Bericht über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung

Ausgangslage

Die Besetzung der Lehrstellen der letzten Jahre hat gezeigt, dass zahlreiche Lehrstellen nicht besetzt werden konnten. Es bestehen insbesondere deutliche Unterschiede je nach Branche. So können z. B. im Bau- oder im Gastgewerbe oder in der Forst- und Landwirtschaft, aber auch bei technisch-industriellen Berufen überdurchschnittlich viele Lehrstellen nicht besetzt werden. In anderen Bereichen besteht dagegen die Gefahr, dass die Nachfrage das Angebot übersteigt. Zudem werden auch immer wieder Berufslehren abgebrochen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission möchte daher unter anderem prüfen, ob die Berufsberatung im Kanton Zürich adäquat organisiert ist. Von Interesse sind dabei auch die fachliche und persönliche Qualifikation der Berufsberatenden und die Zusammenarbeit der Berufsberatung mit den Schulen und Unternehmen. Schliesslich ist auch von Bedeutung, wie die Berufsberatung die Jugendlichen erreicht, insbesondere mittels digitaler Instrumente.

Die Kommission wird sich zusammen mit der Bildungsdirektion mit diesen Fragen befassen und darüber Bericht erstatten.

2.12 Bericht über Bevölkerungs- und Kundenbefragungen des Kantons

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission führt Abklärungen zur Durchführung von Bevölkerungs- und Kundenbefragungen im Kanton Zürich durch Behörden und Ämter durch. Als Beispiel liegt ihr eine Befragung des Amtes für Verkehr vom 27. Juni 2018 vor, in der auf zwölf Seiten 40 Fragen gestellt werden.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Kommission wird sich unter anderem mit den gesetzlichen Grundlagen, den Durchführungsstandards, der Evaluation und dem Datenschutz bei Erhebungen und Befragungen befassen und darüber Bericht erstatten.

2.13 Bericht über das kantonale Personalwesen

Ausgangslage

Bereits seit mehreren Jahren hatte die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat organisatorische Optimierungen zur koordinierten, wirksamen und effizienten Wahrnehmung der Querschnittaufgaben im kantonalen Personalwesen empfohlen.

Nach umfassenden Abklärungen zum Thema konkretisierte die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht vom Oktober 2017, welche Schwachstellen sie bei der Organisation des kantonalen Personalwesens sieht und welche Massnahmen sie empfiehlt (KR-Nr. 285/2017). Ihre sechs Handlungsempfehlungen beinhalten unter anderem eine wesentlich stärkere Wahrnehmung der Führungsrolle durch den Regierungsrat, verstärkte Weisungsbefugnisse und eine verstärkte Weisungstätigkeit des Personalamts gegenüber den dezentralen Verwaltungseinheiten, eine flächendeckende Erfassung wichtiger verwaltungsweiter Kennzahlen sowie eine Zentralisierung geeigneter Aufgaben bei einem Kompetenz- und Dienstleistungszentrum im Personalamt.

Um diesen Empfehlungen Nachdruck zu verleihen, reichte die Geschäftsprüfungskommission zusammen mit ihrem Bericht auch ein Kommissionspostulat mit den identischen Forderungen ein (KR-Nr. 287/2017). Der Regierungsrat erklärte sich zur Entgegennahme des Postulats bereit, worauf der Kantonsrat dieses am 15. Januar 2018 oppositionslos überwies.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr

Am 27. August 2018 beriet der Kantonsrat den Bericht der Geschäftsprüfungskommission. Im Rahmen dieser Beratung äusserte der Finanzdirektor Unterstützung für die Empfehlungen der Kommission und stellte in Aussicht, dass der Regierungsrat sie mit dem Projekt «HR 2020» weitgehend erfüllen werde (Protokoll des Zürcher Kantonsrates, S. 10922).

«HR 2020» ist einer der drei «personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019», mit denen der Regierungsrat das kantonale Personalwesen in der zu Ende gehenden Legislatur weiterentwickeln will (RRB Nr. 1231/2016). Die Geschäftsprüfungskommission liess sich deshalb

im Dezember 2018 von der Finanzdirektion über die konkreten Inhalte und den Umsetzungsstand der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 und insbesondere des Projekts «HR 2020» informieren.

- Der erste der drei personalpolitischen Schwerpunkte des Regierungsrates ist das Vorhaben «HR 2020». Ziel des Regierungsrates war hier, eine Ist-Aufnahme der vielfältigen Aufgaben im Personalwesen der Verwaltungseinheiten vorzunehmen und ein gemeinsames Verständnis über beabsichtigte Wirkung, Aufgaben und Rollen im Personalwesen zu schaffen. Dies soll dann eine Grundlage für automatisierte Standardprozesse insbesondere bei Massengeschäften bilden. Der direktionsübergreifende Austausch sollte auch durch ein neues Handbuch mit Best-Practice-Beispielen aus den dezentralen Personaldiensten erleichtert werden.

Gemäss Finanzdirektion konnten die Ziele von HR 2020 erreicht werden. Zwar soll auf die Erstellung des Handbuchs bis auf Weiteres verzichtet werden, weil die geeignete Form eines solchen Instruments davon abhängig gemacht werden soll, wie die IT im HR-Bereich künftig ausgestaltet sein wird. Die Verwaltung habe aber direktionsübergreifend ein gemeinsames Verständnis von den Aufgaben des HR entwickelt und sich darauf verständigt, welche HR-Rollen überall vorhanden sein sollen. Die Bezeichnungen dieser Rollen variieren zwar weiterhin je nach Verwaltungseinheit, die Inhalte seien nun aber einheitlich definiert. Dies ermögliche es, in einem weiteren Schritt Standardprozesse festzulegen.

Noch festgelegt werden soll im Rahmen von HR 2020, über welche Kanäle das Personalamt und die Personalbeauftragten der Direktionen künftig miteinander kommunizieren und welche Zwecke die unterschiedlichen Kanäle erfüllen sollen. Zu denken sei dabei etwa an gemeinsame Gremien oder eine Intranet-Plattform. Diese Kanäle möchte das Personalamt künftig vermehrt nutzen, um beispielsweise Weisungen gemeinsam zu erarbeiten.

- Der zweite personalpolitische Schwerpunkt trägt die Bezeichnung «Stellenplan als internes Steuerungsinstrument». Der Regierungsrat will damit eine Lösung finden, welche die Steuerung des Personalaufwands vereinfachen und eine gegenseitige Übersteuerung von Stellenplan und Budget verhindern soll. Diese soll besser als der bisherige Stellenplan mit der Budgethoheit des Kantonsrates kompatibel sein und gleichzeitig einen flexiblen Einsatz der Mittel der Verwaltung ermöglichen sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat geeignete Instrumente zum Controlling und zur Steuerung bieten.

Die Finanzdirektion legte dar, dass die Entwicklung einer solchen Lösung sich trotz intensiver Arbeiten als äusserst schwierig erweisen habe. Anfragen an andere grössere Kantone und Städte hätten ergeben, dass diese über keine besseren Lösungen verfügen. Eine denkbare Stossrichtung für Anpassungen sei im Projekt erarbeitet worden, deren abschliessende Beurteilung war Ende 2018 noch ausstehend.

- Im dritten personalpolitischen Schwerpunkt mit der Bezeichnung «Kompetenzmodell 2020» formulierte der Regierungsrat das Ziel, das bestehende Modell für die wichtigsten funktionsbezogenen Kompetenzen von Mitarbeitenden und Kader zu überarbeiten und auf künftige Herausforderungen im Zeichen fortschreitender Digitalisierung und veränderter Zusammenarbeitsformen auszurichten. Das neue Modell soll eine Struktur mit Grundkompetenzen enthalten, die der gesamten kantonalen Verwaltung später als Grundlage für eine Optimierung der Führungsarbeit, der Personalprozesse und der Weiterbildung dienen soll. Auch die Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile der kantonalen Verwaltung sollen basierend auf dem neuen Kompetenzmodell angepasst werden.

Ende 2018 lag ein Entwurf für das künftige, verbindliche Kompetenzmodell des Kantons vor. Dieser sah Kompetenzen in den vier Kategorien Persönlichkeit, Expertise, Tatkraft und Soziabilität vor. Anfang 2019 sollte dieser Entwurf den Personalbeauftragten der Direktionen und schliesslich dem Regierungsrat vorgelegt werden.

In einem Ausblick legte die Finanzdirektion der Geschäftsprüfungskommission dar, wie sie eine Personalstrategie 2019–2022 erarbeitet, die schliesslich durch den Regierungsrat für die neue Legislatur zu beschliessen sein wird. Diese Strategie soll eng mit der HR-IT-Strategie abgestimmt und darum gleichzeitig mit dieser erlassen werden. Sie soll etwa drei Themen enthalten. Als eines dieser Themen möchte die Finanzdirektion dem Regierungsrat die Entwicklung eines einheitlichen HR-Geschäftsmodells für den Kanton vorschlagen, bei der nach Optimierungen für die heterogene HR-Organisationsstruktur des Kantons gesucht werden soll.

Derzeitige Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat zur Kenntnis genommen, dass «HR 2020» und die beiden weiteren personalpolitischen Schwerpunkte 2015–2019 des Regierungsrates offenbar in wesentlichen Teilen in der laufenden Legislatur abgeschlossen werden können.

Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission werden die Empfehlungen, die sie in ihrem Bericht zur Organisation des kantonalen Personalwesens formuliert hat, damit allerdings keineswegs erfüllt.

Sie erkennt bei den Verantwortlichen der Finanzdirektion und des Personalamts zwar nach wie vor den Willen, auf eine verstärkte direktionsübergreifende Koordination im kantonalen Personalwesen hinzuwirken. In den einzelnen Direktionen ist dieser Wille nach Wahrnehmung der Geschäftsprüfungskommission indessen nicht überall ausreichend vorhanden. Die bisher getroffenen Massnahmen der Verwaltung bewegen sich auf hohem Abstraktionsniveau und legen bestenfalls gewisse Grundlagen für weitere Schritte, indem etwa verwaltungsweit einheitliche Rollen im HR-Bereich definiert wurden.

Eine wirksame direktionsübergreifende Steuerung und teilweise Zentralisierung des kantonalen Personalwesens, wie die Geschäftsprüfungskommission sie fordert, setzen deutlich weitergehende Massnahmen einschliesslich Kompetenz- und Ressourcenverschiebungen voraus. Die Kommission verweist dazu auf ihren Bericht zum Personalwesen (KR-Nr. 285/2017). Sie hat darin auch festgehalten, dass für die notwendigen Fortschritte unter anderem ein klares Bekenntnis des Gesamtregierungsrates unerlässlich ist. Ein solches ist für sie bisher nicht zu erkennen.

Die Geschäftsprüfungskommission hält mit Nachdruck an ihren Empfehlungen zur Organisation des Personalwesens fest und wird ihrer Nachfolgekommission empfehlen, das Thema weiterzuverfolgen.

2.14 Bericht über das Steueramt

Ausgangslage

Am 28. September 2018 hat die Finanzdirektion bekannt gegeben, dass rund 29 000 Steuerpflichtige wegen eines IT-Fehlers ein zweites Mal eine Rechnung des kantonalen Steueramts für die direkte Bundessteuer erhalten haben.

Der Regierungsrat hatte im Jahr 2004 die Konzeption und die strategische Ausrichtung des Gesamtprojekts «ZüriPrimo» genehmigt, mit dem Ziel, dass das Steueramt künftig seine Aufgaben mit modernen und einheitlich gestalteten Informatikmitteln bewältigen kann. Das Projekt ist noch nicht abgeschlossen.

Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich von der Finanzdirektion aufzeigen lassen, wie es zur zweimaligen Rechnungstellung für die direkte Bundessteuer kommen konnte und welche Auswirkungen dies hatte.

Zudem hat sie sich über den Stand des Projekts «ZüriPrimo» informieren lassen. Schliesslich hat sie sich über die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden des Steueramts in Kenntnis setzen lassen.

Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Finanzdirektion hat der Kommission dargelegt, wie es zur zweimaligen Rechnungstellung kommen konnte. Es handelte sich um einen Schnittstellenfehler für den Datenimport. Die Finanzdirektion hat daraufhin die technischen Massnahmen ergriffen, damit dies künftig in einem analogen Fall nicht mehr passieren wird. Das System ist dahingehend eingerichtet, dass bei einer doppelten Rechnungstellung überprüft wird, ob bereits ein Zahlungseingang erfolgt ist. Auf dem Einzahlungsschein wird dann der korrekte Restbetrag aufgedruckt. In vielen Fällen haben die Steuerpflichtigen nochmals eine Steuerveranlagung der Bundessteuer erhalten und auf dem Einzahlungsschein ist die Zahl 0 erschienen. Wurde eine Rechnung aus welchen Gründen auch immer von den Steuerpflichtigen doppelt bezahlt, wurden Rückzahlungen ausgelöst.

Bezüglich «ZüriPrimo» hat die Finanzdirektion dargelegt, dass sie die Online-Steuererklärung, das Bild- und Bearbeitungsarchiv, den kompletten Workflow, Wertschriften, die Veranlagung juristischer Personen sowie die Ablösung der Erbschafts- und Schenkungssteuer umgesetzt hat. Offen sind noch der Abschluss der Bezugslösungen Bundes- sowie Quellensteuer. Dies sollte im laufenden Jahr geschehen, sodass die Finanzdirektion davon ausgeht, dass «ZüriPrimo» 2020 als Programm komplett in Betrieb steht.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Finanzdirektion hat die erforderlichen Massnahmen zur Fehlerbehebung und -verhinderung getroffen.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass «ZüriPrimo» nach langen Jahren endlich vor dem Abschluss steht.

Für die Gewährleistung der Qualität der Mitarbeitenden des Steueramts werden diese zu Beginn ihrer Tätigkeit ausgebildet und später laufend weitergebildet. Die Finanzdirektion legt Wert darauf, dass das Ermessen im Steuerbereich soweit möglich gleich gehandhabt wird.

3. Weitere Themen

Die Geschäftsprüfungskommission hat neben den vorstehend erwähnten abgeschlossenen und noch nicht abgeschlossenen Pendenzen in ihrem Themenspeicher noch folgende drei Themen. Die Nachfolgekommission kann prüfen, ob sie diese Themen in der nächsten Legislatur als Pendenzen aufnehmen will.

Innovationspark Dübendorf

Projekt Kinder- und Jugendforensik

Neuorganisation Gefängnisse Kanton Zürich

Die noch nicht abgeschlossenen Pendenzen und die Themen werden der Nachfolgekommission in einem Übergabeprotokoll mitgeteilt.

4. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat in der zu Ende gehenden Legislatur feststellen müssen, dass die anfänglich offenere und vor allem aktivere Kommunikation der Direktionen ihr gegenüber wieder zurückgegangen ist. Die Kommission hat sich in den vergangenen zwei Jahren wieder selber aktiver um Informationen über besondere oder ausserordentliche Vorkommnisse bemühen müssen und ist in einigen Fällen zuerst über die Medien auf solche aufmerksam geworden. Eine aktivere und transparentere Information wäre aber dem Verständnis der Kommission über das Verwaltungshandeln förderlich.

Besonderes Augenmerk richtete die Kommission in dieser Legislatur auf die Querschnittsthemen. Die Arbeiten zur Umsetzung der IKT-Strategie stehen noch am Anfang. Deren Ziel ist die notwendige wirksamere Zusammenarbeit im Regierungsrat und zwischen den Direktionen, die bisher gefehlt hat. Die Kommission anerkennt die Anstrengungen, die nun unter Federführung der Finanzdirektion bereits erfolgt sind und weitergeführt werden. Zudem will der Regierungsrat die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung mithilfe einer Strategie aktiv gestalten und diese nicht auf technische IT-Fragen reduzieren. Auch hier ist das Ziel, einerseits die bisher schwache verwaltungsinterne Zusammenarbeit, andererseits aber auch die Leistungsbringung der Verwaltung gegen aussen zukunftsfähig auszurichten.

Nach wie vor mangelhaft ist nach Auffassung der Kommission die Sensibilität des Regierungsrates für die Umsetzung des Datenschutzes. Gerade bei den IKT- und bei den Digitalisierungsvorhaben ist dieser von grosser Bedeutung.

Beim Personalwesen besteht bei Finanzdirektion und Personalamt der Wille, auf eine verstärkte direktionsübergreifende Koordination im kantonalen Personalwesen hinzuarbeiten. Die bisher getroffenen Massnahmen der Verwaltung bewegen sich aber auf hohem Abstraktionsniveau und legen bestenfalls gewisse Grundlagen für weitere Schritte. Eine wirksame direktionsübergreifende Steuerung und teilweise Zentralisierung des kantonalen Personalwesens setzen deutlich weitergehende Massnahmen einschliesslich Kompetenz- und Ressourcenverschiebungen voraus.

Die Kommission nimmt damit auch vermehrt eine begleitende Oberaufsicht wahr. Sie will eine solche weiterhin bewusst und nur in Bereichen wahrnehmen, wo dies aufgrund der Vorgeschichte, der Dauer des Prozesses und der Bedeutung für die gesamte Verwaltung angezeigt erscheint.

Abschliessend hält die Kommission fest, dass sie als Organ in einem Milizsystem im Sinne einer parlamentarischen Oberaufsicht tätig ist. Sie verfügt über entsprechend beschränkte Ressourcen und ist insbesondere keine Untersuchungsbehörde. Sie ist daher darauf angewiesen, dass der Regierungsrat und die Verwaltung mit ihr kooperieren und die dafür kompetenten Mitarbeitenden offen und transparent auch über Schwierigkeiten und Mängel Auskunft geben.

5. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Daniel Hodel	
GPK-Vizepräsident/in	<i>bis 9. Dezember 2018</i> Daniel Frei <i>ab 13. Dezember 2018</i> Prisca Koller	
Direktionsreferate		<i>(Stellvertretung)</i>
Regierungsrat/Staatskanzlei	Daniel Hodel	<i>(bis 9. Dezember 2018</i> Daniel Frei <i>ab 13. Dezember 2018</i> Prisca Koller)
Direktion der Justiz und des Innern	Josef Widler	<i>(Hans-Peter Amrein)</i>
Sicherheitsdirektion	Hans-Peter Amrein	<i>(Josef Widler)</i>
Finanzdirektion	<i>bis 9. Dezember 2018</i> Daniel Frei <i>ab 13. Dezember 2018</i> Davide Loss	<i>(Peter Uhlmann)</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Peter Uhlmann	<i>(Daniel Schwab)</i>
Gesundheitsdirektion	Barbara Bussmann	<i>(Susanne Trost)</i>
Bildungsdirektion	Prisca Koller	<i>(Edith Häusler)</i>
Baudirektion	Edith Häusler	<i>(Daniel Hodel)</i>
Weitere Referate		
Funktions- und Querschnittbereiche	Daniel Schwab	
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Susanne Trost	<i>(Edith Häusler)</i>
Subkommissionen		
<i>Aufsichtseingaben</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Benedikt Hoffmann Prisca Koller zuständige Referentin / zuständiger Referent	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Daniel Schwab Josef Widler <i>bis 9. Dezember 2018</i> Daniel Frei	

*Beantwortung von Anfragen
der Kantonsratsmitglieder
(zurzeit inaktiv)*

Barbara Bussmann,
Vorsitz
Edith Häusler
Vakant

*Personalwesen kantonale
Verwaltung
(Sekretariat Hans-Peter Schaub)*

Edith Häusler
Prisca Koller
bis 9. Dezember 2018

*Datenschutz
(bis 29. November 2018)*

Daniel Frei, Vorsitz
Edith Häusler, Vorsitz
Barbara Bussmann
Daniel Hodel
Benedikt Hoffmann

*Datenschutz mit GL-Beteiligung
(ab 29. November 2018)*

Edith Häusler, Vorsitz

Barbara Bussmann
Daniel Hodel
Benedikt Hoffmann
Roman Schmid, GL
Markus Späth, GL

*Leistungsaufträge Spitäler mit
ABG-Beteiligung*

Daniel Hodel, Vorsitz
Barbara Bussmann
Prisca Koller
Benjamin Fischer, ABG
Esther Guyer, ABG

*IT kantonale Verwaltung mit
FIKO-Beteiligung
(Sekretariat Hans-Peter Schaub)*

Daniel Schwab, Vorsitz
Daniel Hodel
Peter Uhlmann
bis 9. Dezember 2018
Daniel Frei
Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin
Robert Brunner, FIKO
Diego Bonato, FIKO

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung

PJZ

Jürg Sulser, FIKO-Vorsitz

Peter Vollenweider, FIKO

Farid Zeroual, FIKO

Daniel Hodel

bis 9. Dezember 2018

Daniel Frei

ab 13. Dezember 2018

Davide Loss

Sekretariat der GPK

Emanuel Brügger

Stellvertreter: Hans-Peter Schaub

Ständige Protokollführende:

bis 14. Juni 2018

Daniel Bitterli

ab 21. Juni 2018

Pierrine Ruckstuhl

Zürich, 28. Februar 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Daniel Hodel

Der Sekretär:

Emanuel Brügger