

# **Bericht der Geschäftsprüfungskommission\* über ihre Tätigkeit vom April 2016 bis März 2017**

KR-Nr. 62/2017

(vom 2. März 2017)

*Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:*

Inhalt	Seite
Einleitung	3
1.    Schwerpunktthemen auf der Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates	7
1.1   Personalwesen kantonale Verwaltung	7
1.2   Elektronisches Patientendossier	9
2.    Vertiefte Untersuchungen	14
2.1   IT in der kantonalen Verwaltung	14
3.    Pendenzenspeicher	20
3.1   Cybercrime	21
3.2   Beschaffung und Einsatz von Government Software im Kanton Zürich	27
3.3   Forensisches Institut Zürich	27
3.4   Arbeitsweise der regionalen Arbeitsvermittlungszentren am Beispiel 50+ im Arbeitsmarkt	28
3.5   Controlling bei der Baudirektion	36
3.6   Datenschutz	40
3.7   Einsatzdoktrin der Kantonspolizei bei unbewilligten Demonstrationen	41
3.8   Justizvollzug	41
3.9   KESB	47

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Barbara Bussmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Christian Hurter, Uetikon a. S.; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

3.10	Schülerorganisationen an den kantonalen Mittelschulen / Einflussnahme auf die Schülerschaft	48
3.11	Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial	50
3.12	Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich	51
3.13	Kurzberichterstattung zu den weiteren Pendenzen	51
4.	Kurzberichterstattung zum Themenspeicher	53
5.	Schlussbemerkungen	56
6.	Organisation der GPK	57

---

## 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 Ende März / 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 (ein- bis zweimal pro Jahr) über die wichtigsten Projekte und Problemfelder sowie die Resultate aus den unterjährigen Abklärungen gemäss Pendantspeicher (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 verändert sich ihre Berichterstattung und fällt kürzer aus. Die Kommission verspricht sich aus der veränderten Arbeitsweise zusätzliche Ressourcen für ihre weiteren Aufgaben.

#### *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 (Legislatur) 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 werden in der Regel Subkommissionen gebildet. 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 laufenden Schwerpunkte sind «Personalwesen kantonale Verwaltung» und «Elektronisches Patientendossier». In der nachfolgenden Berichterstattung werden Zwischenberichte über die bisherigen Arbeiten vorgelegt.

#### *Vertiefte Untersuchungen*

Auch in der laufenden Legislatur nutzt die Geschäftsprüfungskommission diese Untersuchungsmöglichkeit. Sie legte deshalb Anfang Legislatur den anderen Präsidien der Aufsichtskommissionen einen Antrag auf eine vertiefte Untersuchung der IT in der kantonalen Verwaltung vor, der bewilligt wurde. Eine Subkommission der Geschäftsprüfungskommission hat mit der Arbeit begonnen. Zu finanziellen Aspekten wird sie jeweils eine Delegation der Finanzkommission beziehen.

Nachfolgend legt die Geschäftsprüfungskommission einen Zwischenbericht über die bisherige Arbeit der Subkommission vor.

#### *Pendenzenspeicher (unterjährige 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 in den Pendenzenspeicher 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.

#### *Themenspeicher*

Der Themenspeicher dient dazu, Themen aufzugreifen, die nicht sofort abgeklärt werden, die aber zu einem späteren Zeitpunkt näher betrachtet werden sollen. Nachfolgend werden die Themen mit einer kurzen Begründung aufgelistet.

#### *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 5311a).

Gemäss § 49b 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 5286a).

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 Geschäftsprüfungskommission 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. Seit Beginn der Legislatur hat die Geschäftsprüfungskommission zu folgenden Fristerstreckungsvorlagen des Regierungsrates Antrag gestellt:

Vorlage 5318: Beschluss des Kantonsrates über die Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 251/2014 betreffend Ein Betreibungsregister für den Kanton Zürich.

Im Übrigen traf sich die Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr zu 25 Sitzungen (bis und mit 2. März 2017). Die Subkommissionen wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

## **1.      Schwerpunkthemen auf der Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates**

### **1.1     Personalwesen kantonale Verwaltung: Zwischenberichterstattung**

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich in den letzten Jahren regelmässig mit der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit des Gesamtregierungsrates und der Direktionen. So liess sie sich beispielsweise über das kantonale Immobilienmanagement und die IT in der kantonalen Verwaltung sowie über das kantonale Beschaffungswesen informieren. Dabei stellte die Geschäftsprüfungskommission fest, dass effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in den Funktions- und Querschnittsbereichen oftmals durch Eigeninteressen der Direktionen verhindert oder erschwert werden. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss im September 2015, in einem nächsten Schritt das direktionsübergreifende Personalwesen der kantonalen Verwaltung im Rahmen eines Legislatorschwerpunktes näher zu betrachten. Mit den Abklärungen wurde eine Subkommission unter dem Vorsitz von Daniel Frei beauftragt. Die weiteren Mitglieder sind Edith Häusler und Prisca Koller. Im Zentrum der Abklärungen stehen hauptsächlich die Rechtsgrundlagen im Personalwesen, die Erarbeitung und Umsetzung der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019, die direktionsübergreifenden Aufgaben bzw. die Querschnittfunktion des kantonalen Personalamtes sowie die Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen diesem und den Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei. Um sich einen ersten Überblick zu verschaffen, führte die Subkommission im Januar 2016 eine Besprechung mit dem Finanzdirektor durch, an dem die Chefin ad interim des Personalamtes sowie sein Generalsekretär teilnahmen.

Als Nächstes stellte die Subkommission einen Fragenkatalog zusammen, den sie allen Direktionen sowie der Staatskanzlei zur schriftlichen Beantwortung vorlegte. Die schriftlichen Antworten wurden danach zwischen Mai 2016 und September 2016 in Gesprächen mit den jeweiligen Personalverantwortlichen näher erörtert. Den zuständigen Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorstehern wurde es frei gestellt, an diesen Gesprächen teilzunehmen oder die Generalsekretärin bzw. den Generalsekretär zu delegieren.

Nach Abschluss dieser Phase wollte sich die Subkommission über Organisationsmodelle im Personalwesen eines anderen Kantons und eines verselbstständigten ehemaligen Staatsbetriebes informieren lassen. Der Kanton Basel-Landschaft hat zwar eine bedeutend kleinere Verwaltung als der Kanton Zürich, doch sind die jeweiligen Verwaltungsstrukturen vergleichbar. Im Juni 2011 beschloss der Regierungsrat Basel-Landschaft, eine moderne HR-Organisation einzuführen, und startete dazu das Projekt «Neues Organisationsmodell Personalwesen». Im September 2015 legte das kantonale Personalamt Basel-Landschaft den Projektabschlussbericht vor. Die Subkommission entschied, sich näher über dieses Projekt informieren zu lassen. Sie lud dazu im Dezember 2016 den Leiter des Personalamtes Basel-Landschaft zu einer Besprechung ein. Insbesondere interessierten die Gründe, die zum Projekt geführt hatten, der Projektverlauf und die Umsetzung sowie die ersten Erfahrungen und allfällige Weiterentwicklungspläne.

Von den verselbstständigten ehemaligen Staatsbetrieben wählte die Subkommission den SBB-Konzern aus, um sich über sein HR-Geschäftsmodell näher informieren zu lassen. Der Konzern ist aufgeteilt in die vier Divisionen Personenverkehr, Güterverkehr (SBB Cargo), Infrastruktur und Immobilien. Hinzu kommen die Steuerungs- und Dienstleistungsfunktionen, denen das Personal- und Finanzwesen sowie die Informatik und die Kommunikation angehören. Da dieses Unternehmen – wie eine kantonale Verwaltung – die unterschiedlichsten Aufgaben zu erfüllen hat, liess sich die Subkommission über das geltende HR-Geschäftsmodell näher informieren. Anfang Februar 2017 fand dazu eine Besprechung mit dem Leiter HR Unternehmensentwicklung der SBB statt. Dabei interessierte die Subkommission insbesondere die Frage, welche HR-Themen stärker zentral und welche eher dezentral über das HR der einzelnen Divisionen abgewickelt werden.

Mit RRB Nr. 911 vom 21. September 2016 beschloss der Regierungsrat über die Weiterentwicklung der HR Informatik und legte die Projekte 2016 bis 2018 fest. Mit RRB Nr. 1231 vom 14. Dezember 2016 legte der Regierungsrat zudem die personalpolitischen Schwerpunkte 2016 bis 2019 fest. Die Subkommission nahm diese beiden RRB zum Anlass für ein weiteres Gespräch mit der auf den 1. Juli 2016 neu ernannten Chefin des kantonalen Personalamtes (bisherige Chefin ad interim) sowie mit dem Generalsekretär der Finanzdirektion. Dabei standen insbesondere der Umsetzungsprozess sowie die Auswirkungen der beiden RRB auf die HR-Organisation in der kantonalen Verwaltung im Zentrum.

Vor Abschluss der Informationsbeschaffungsphase will die Subkommission schliesslich noch ein Gespräch mit dem Leiter der Finanzkontrolle zum Personalwesen in der kantonalen Verwaltung führen.



Danach werden alle Gespräche und die schriftlichen Antworten ausgewertet. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen wird die Subkommission in einem Bericht festhalten und der Geschäftsprüfungskommission zur Beratung und Genehmigung vorlegen. Danach wird dem Regierungsrat die Möglichkeit gegeben, zum Bericht Stellung zu nehmen, bevor er von der Geschäftsprüfungskommission definitiv verabschiedet wird. Mit der definitiven Genehmigung – gemäss Planung vor den Schulsommerferien 2017 – ist zu entscheiden, ob in der laufenden Legislatur weiterer Prüfungsbedarf zum Personalwesen in der kantonalen Verwaltung besteht.

## **1.2 Elektronisches Patientendossier: Zwischenberichterstattung**

### *Einleitung*

Unter Federführung der Gesundheitsdirektion will der Regierungsrat in der laufenden Legislatur den Aufbau eines elektronischen Patientendossiers (EPD) im Kanton unterstützen. Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich erstmals im August 2015 mit diesem Legislaturziel. In der Folge beschloss die Geschäftsprüfungskommission, das elektronische Patientendossier als Schwerpunktthema basierend auf der Legislaturplanung des Regierungsrates zu behandeln. Bei der Bearbeitung des Themas stehen Abläufe, Verfahren, Organisation und systemische Fragen im Vordergrund. Vorerst wurden dem Gesundheitsdirektor und dem kantonalen Datenschutzbeauftragten Fragen zur schriftlichen Beantwortung vorgelegt. Schliesslich fand Anfang März 2016 eine Besprechung mit dem Gesundheitsdirektor statt.

### *Einführung des EPD im Kanton Zürich*

Das Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG), das vom eidgenössischen Parlament am 19. Juni 2015 beschlossen wurde, wird voraussichtlich zusammen mit den Ausführungsbestimmungen im Frühjahr 2017 in Kraft treten. Es regelt die Voraussetzungen für die Eröffnung und die Verwaltung des EPD sowie die Mitwirkungspflicht der stationären Leistungserbringer und sieht eine Finanzhilfe des Bundes für die Anschubfinanzierung vor. Für den Kanton Zürich hat die Gesundheitsdirektion die «eHealth-Strategie Kanton Zürich» entwickelt. Sie wurde vom Regierungsrat Anfang Juli 2015 zur Kenntnis genommen. Die Strategie hält fest, dass sich alle beteiligten Akteure an die übergeordneten Strategien – insbesondere Strategie eHealth Schweiz – und Regelungen zu halten haben. Im Weiteren definiert sie die Rolle des Kantons im Bereich eHealth, insbesondere bei der Einführung des elektronischen Patientendossiers. Letzteres wird gemäss Gesundheitsdirektion nicht als Service public verstanden, sondern als

gemeinsames konzeptionelles und technisches Vorhaben der Leistungserbringer im Interesse der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Behandlungsprozesse und der Patientensicherheit. Dies entspricht auch der Konzeption EPDG, welche die sogenannten Gemeinschaften als «organisatorische Einheit von Gesundheitsfachpersonen und deren Einrichtungen» definiert. Die EPD-Gemeinschaften können und sollen über eigene Wertschöpfungen finanziert werden, indem die für das EPD notwendige technische Infrastruktur für nutzbringende Dienstleistungen für Leistungserbringer und Einwohnerinnen und Einwohner genutzt wird. Dem Kanton kommt gemäss der «eHealth-Strategie Kanton Zürich» vor allem die Aufgabe zu, den Aufbau der notwendigen zentralen organisatorischen und technischen Infrastrukturkomponenten zu ermöglichen und zu unterstützen. Dies umfasst gemäss Gesundheitsdirektion neben der Koordination der Leistungserbringer insbesondere die finanzielle Unterstützung von Initialarbeiten und Initialinvestitionen. Daneben vertritt der Kanton die Interessen der Bevölkerung und der Patientinnen und Patienten.

Im Kanton Zürich haben die kantonsweit tätigen Leistungserbringerverbände zusammen mit der Gesundheitsdirektion den Verein Trägerschaft ZAD gegründet. Dieser Verein fungiert als privatrechtliche Trägerschaft für den Aufbau und den Betrieb einer EPD-Gemeinschaft im Kanton Zürich. Im Sinne der Unterstützung der Initialarbeiten führt die Gesundheitsdirektion ad interim die Geschäftsstelle des Vereins, stellt mit dem stellvertretenden Generalsekretär dessen Präsidenten und trägt die Kosten für externe Dienstleistungen. Im Gegensatz zu anderen Kantonen verfolgt der Trägerverein die Strategie, eine einzige kantonsweite EPD-Gemeinschaft mit allen Leistungserbringern aufzubauen. Im Weiteren ist eine Ausdehnung dieser EPD-Gemeinschaft über den Kanton Zürich hinaus möglich und wird aus Synergiegründen angestrebt. Für die Suche und Auswahl eines technischen Partners hat der Trägerverein ein strukturiertes Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Im September 2015 wurde bekannt gegeben, dass als Partner die Swisscom Health AG gewählt worden sei.

Gemäss Gesundheitsdirektion wurde der kantonale Datenschutzbeauftragte bereits in einer frühen Phase vor der Gründung des Trägervereins beigezogen. Im März 2012 wurde unter Federführung der Gesundheitsdirektion eine Kerngruppe eHealth mit Vertreterinnen und Vertretern der Leistungserbringer, des Gesundheitsnetzes 2025 der Stadt Zürich und des Instituts für Hausarztmedizin der Universität Zürich gegründet. Diese Kerngruppe entwickelte gemeinsam die Vorgehensweise für die Einführung des EPD und begleitete die Ausarbeitung des technischen Pflichtenhefts für die Ausschreibung. Zu den Sitzungen der Kerngruppe waren jeweils auch eine Patientenvertretung und ein Mitarbeiter des kantonalen Datenschutzbeauftragten einge-

laden. Im weiteren Projektverlauf wird der Datenschutzbeauftragte gezielt zu konkreten Fragen beigezogen.

#### *Anschubfinanzierung durch den Kanton Zürich*

Mit der Vorlage 5247 vom 22. Dezember 2015 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, einen Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins Trägerschaft ZAD zu bewilligen. Gemäss Kantonsratsgesetz prüft die Finanzkommission die Geschäfte betreffend den Lotteriefonds. Die Geschäftsprüfungskommission bot der Finanzkommission deshalb ihre Unterlagen zum elektronischen Patientendossier an. Diese lud im Gegenzug eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission an ihre Sitzung vom 28. Januar 2016 ein, an der die Vorlage 5247 im Beisein des Gesundheitsdirektors behandelt wurde. Nach Abschluss ihrer Beratungen beschloss die Finanzkommission, dem Kantonsrat Antrag auf Nichteintreten auf die Vorlage zu stellen. Eine Minderheit beantragte, der Vorlage des Regierungsrates zuzustimmen. Umstritten war nicht die Schaffung einer EPD-Gemeinschaft im Kanton Zürich, sondern die Art der Finanzierung über den Lotteriefonds. Die Kommissionsmehrheit kam zum Schluss, dass vorliegend das Kriterium der Gemeinnützigkeit nicht gegeben sei. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit habe der Regierungsrat dem Kantonsrat die für das Vorhaben notwendigen finanziellen Mittel im Rahmen des nächsten Budgets zu beantragen. Am 23. Mai 2016 fand schliesslich die Beratung im Kantonsrat statt. Anlässlich der Beratung wies der Gesundheitsdirektor darauf hin, dass der Regierungsrat mit Schreiben vom 14. April 2016 an die Geschäftsleitung gelangt sei. Darin wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat den Aufbau des EPD mit einem Staatsbeitrag unterstützen werde, sofern dafür keine Lotteriefondsmittel eingesetzt würden. Zudem wurde ausdrücklich festgehalten, dass es sich dabei um eine Subvention im Sinne von § 3 Abs. 2 lit. a des Staatsbeitragsgesetzes und damit um eine gebundene Ausgabe handle. Nach Abschluss der Beratung beschloss der Kantonsrat mit 121 zu 45 Stimmen, dem Antrag der Finanzkommission zuzustimmen und auf die Vorlage nicht einzutreten.

Wie angekündigt beschloss der Regierungsrat mit RRB Nr. 503 vom 25. Mai 2016 unter anderem, dem Verein Trägerschaft ZAD oder einer von ihm eingesetzten Betriebsgesellschaft an die beitragsberechtigten Kosten von Fr. 3 750 000 für den Aufbau einer kantonsweiten Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier eine Subvention von 100%, höchstens Fr. 3 750 000, als gebundene Ausgabe zuzusichern. Zudem beschloss der Regierungsrat am gleichen Tag mit RRB Nr. 504, sich an der gemeinnützigen Betriebsgesellschaft (Aktiengesellschaft) zur Einführung einer Stammgemeinschaft zu beteiligen. Bei der Gesellschaftsgründung hält der Kan-

ton Zürich einen Aktienanteil von 50% zum Nennwert von Fr. 50 000, unter dem Vorbehalt, dass sich der Verein Trägerschaft ZAD als Vertreter der Leistungserbringerverbände ebenfalls hälftig am Aktienkapital beteiligt. Zudem wurde der Gesundheitsdirektor ermächtigt, sich als erster Verwaltungsratspräsident wählen zu lassen. In der Folge wurde am 29. Juli 2016 die axsana AG im Handelsregister eingetragen. Die Gesellschaft bezweckt unter anderem die Förderung von Qualität und Wirtschaftlichkeit des Gesundheitswesens im Allgemeinen und die Einführung und Verwaltung eines Patientendossiers im Besonderen. Präsident des Verwaltungsrates ist der Gesundheitsdirektor. Der Geschäftsführer der axsana AG und ehemalige stellvertretende Generalsekretär der Gesundheitsdirektion ist nicht mehr Präsident des Vereins Trägerschaft ZAD. Auf die Gründung der axsana AG hin ist der Kanton aus dem Verein Trägerschaft ZAD ausgetreten. Offenbar wurde die Position des Geschäftsführers der axsana AG nicht öffentlich ausgeschrieben. Die direkte Ernennung des ehemaligen stellvertretenden Generalsekretärs löste in der Geschäftsprüfungskommission ein gewisses Befremden aus.

Sowohl in der Geschäftsprüfungskommission als auch in der Finanzkommission wurde die vom Regierungsrat gewählte Finanzierungsform – Subvention als gebundene Ausgabe – kritisch hinterfragt. Die Finanzkommission gelangte deshalb am 15. Juni 2016 an die Finanzkontrolle mit der Bitte, diese Finanzierungsform aus finanzrechtlicher und finanztechnischer Sicht zu prüfen und Bericht zu erstatten. Parallel dazu erhoben diverse Kantonsratsmitglieder und weitere Personen mit Eingabe vom 24. Juni 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Sie beantragten die Aufhebung des RRB Nr. 503 vom 25. Mai 2016. Zur Begründung führten sie im Wesentlichen aus, der Regierungsrat habe die dem Verein Trägerschaft ZAD zugesicherte Subvention zu Unrecht als gebundene Ausgabe qualifiziert und damit kompetenzwidrig über eine (neue einmalige) Ausgabe beschlossen, deren Bewilligung in die Zuständigkeit des Kantonsrates gefallen wäre, was einen Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip darstelle.

Mit Schreiben vom 8. August 2016 legte die Finanzkontrolle der Finanzkommission ihren Bericht betreffend Beurteilung der vom Regierungsrat gewählten Finanzierungsform vor. Mit Verweis auf die zwischenzeitlich eingereichte Beschwerde beim Verwaltungsgericht hält die Finanzkontrolle fest, dass das Verwaltungsgericht folglich die Frage der ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Unterstützung des EPD und damit die Frage, ob es sich bei der Subvention über Fr. 3 750 000 um eine neue oder gebundene Ausgabe handelt, zu beantworten habe. Bei dieser Ausgangslage nahm die Finanzkommission den Bericht der Finanzkontrolle vorläufig zur Kenntnis und beschloss, das Geschäft zu sistieren, bis ein Entscheid des Verwaltungsgerichts

vorliegen würde. Mit Schreiben vom 15. September 2016 empfahl sie der Geschäftsprüfungskommission, bis zum Vorliegen dieses Entscheides ebenfalls mit weiteren Abklärungen zuzuwarten.

Am 5. Oktober 2016 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerde gegen den RRB Nr. 503 vom 25. Mai 2016 nicht ein, da den Beschwerdeführenden die Beschwerdelegitimation fehlen würde. Eine inhaltliche Beurteilung der Frage der ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Unterstützung des EPD erfolgte demnach nicht. In der Folge orientierte die Finanzkommission die Geschäftsprüfungskommission, sie werde über das weitere Vorgehen hinsichtlich der noch offenen finanzrechtlichen und finanztechnischen Fragen entscheiden, sobald der Verwaltungsgerichtsentscheid rechtskräftig geworden sei. Nachdem gegen diesen Entscheid kein Rechtsmittel ergriffen worden war, beschloss die Finanzkommission Ende Januar 2017, zum elektronischen Patientendossier keine weiteren Abklärungen vorzunehmen.

#### *Ausführungsrecht zum EPDG*

Nachdem die Geschäftsprüfungskommission im Januar 2016 festgestellt hatte, dass das Ausführungsrecht zum EPDG noch nicht vorlag, erkundigte sie sich bei der Gesundheitsdirektion, ob der Trägerverein ZAD bei dieser Ausgangslage überhaupt in der Lage sei, um mit Initialarbeiten zum Aufbau einer Stammgemeinschaft zu beginnen und den Auftrag für den Aufbau und den Betrieb einer Plattform zu vergeben. In ihrer Antwort hielt die Gesundheitsdirektion zusammenfassend fest, dass die technischen Standards und die weiteren Voraussetzungen für das EPD hinreichend klar und insbesondere der Industrie aus erster Hand bekannt seien, sodass die Vorarbeiten bereits an Hand genommen werden konnten.

Mit Schreiben vom 22. März 2016 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) das Ausführungsrecht zum EPDG in die Anhörung gegeben. Der Bund beabsichtigte ursprünglich, EPDG und Ausführungsrecht auf den 1. Januar 2017 in Kraft zu setzen. Gemäss Regierungsrat ist das nun vorliegende Ausführungsrecht umfangreich und sehr technisch. Es besteht aus drei Verordnungen. Mit RRB Nr. 615 vom 22. Juni 2016 nahm der Regierungsrat dazu Stellung: Die im Kanton Zürich durchgeführte Untervernehmlassung habe ergeben, dass das Ausführungsrecht sowohl strukturell als auch inhaltlich zu überarbeiten sei. Es sei zu komplex und umfangreich und würde zu erheblichem Aufwand und erheblichen Kosten bei der Umsetzung führen. Es bestünden grosse Zweifel, dass die Ziele des EPDG mit dem Ausführungsrecht in der in die Vernehmlassung gegebenen Fassung erreicht werden könnten. Die erfolgreiche Einführung des EPD sei gefährdet, wenn der Bund das Ausführungsrecht nicht wesentlich überarbeite.

### *Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission*

Die Geschäftsprüfungskommission hätte für die Einführung des EPD ein etwas langsames Vorgehen aus folgenden Gründen begrüsst: Zum einen ist der Kanton gemäss EPDG nicht verpflichtet, selber ein EPD einzuführen bzw. dabei aktiv mitzuwirken. Es wäre deshalb gerechtfertigt gewesen, die finanziellen Mittel des Kantons für dessen Einführung im ordentlichen Budget einzustellen und im Kantonsrat entsprechend zu beraten und zu genehmigen. Damit wäre eine politische Legitimation für Vorgehen bei der Einführung des EPD erfolgt.

Zum anderen hätten vor Beginn aufwendiger Initialarbeiten die Ausführungsbestimmungen zum EPDG abgewartet werden können. Wie der Stellungnahme des Regierungsrates entnommen werden konnte, scheint das vom Bundesrat vorgelegte Ausführungsrecht doch einige Fragen und Unsicherheiten aufgeworfen zu haben, sodass sogar die erfolgreiche Einführung des EPD infrage gestellt ist.

Nachdem die Finanzkommission beschlossen hat, keine weiteren Abklärungen zum elektronischen Patientendossier vorzunehmen, nimmt die Geschäftsprüfungskommission eine Auslegeordnung vor und wird festlegen, welche Themen und Fragen prioritär zu betrachten sind. Dazu dürften voraussichtlich Fragen zum Ausführungsrecht zum EPDG sowie zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung gehören.

## **2. Vertiefte Untersuchungen**

### **2.1 IT in der kantonalen Verwaltung: Zwischenberichterstattung**

#### *Das Wichtigste in Kürze*

Die Erkenntnisse aus ihrer vertieften Untersuchung erhärten die langjährigen Bedenken der Geschäftsprüfungskommission zur IT in der kantonalen Verwaltung: Die Kantonsverwaltung verfügt über ein ungeeignetes Organisationsmodell zur direktionsübergreifenden Koordination im Informatikbereich, und die Informatikstrategie aus dem Jahr 2008 ist ungenügend umgesetzt worden.

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet nun ein entschlossenes Handeln des Regierungsrates in diesem strategisch wichtigen Bereich. Sie begrüsst deshalb, dass der Regierungsrat im Januar den Start eines direktionsübergreifenden Projekts für Verbesserungsmassnahmen beschlossen hat. Allerdings ist damit allein noch nichts erreicht. Damit das Projekt Erfolg haben kann und schliesslich auch tatsächlich umgesetzt wird, muss der Gesamtregierungsrat sich seiner politischen Führungsverantwortung für den Informatikbereich wesentlich stärker

bewusst sein als in der Vergangenheit und eine klare Führungsrolle einnehmen. Diese und sechs weitere Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission für die Neugestaltung der kantonalen Informatikorganisation werden im vorliegenden Bericht formuliert.

### *Hintergrund*

Die Geschäftsprüfungskommission beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren mit dem Thema IT in der kantonalen Verwaltung und hat verschiedentlich auf Handlungsbedarf hingewiesen (siehe etwa KR-Nrn. 81/2013 und 86/2015). Ihre Empfehlungen wurden vom Regierungsrat allenfalls geprüft, jedoch nicht umgesetzt. Vor diesem Hintergrund beschlossen 2015 die Aufsichtskommissionspräsidenten auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission, eine vertiefte Untersuchung zum Thema durchzuführen. Ziel der Untersuchung ist es, Verbesserungsmöglichkeiten bei der Zweckmässigkeit, der Einheitlichkeit und/oder der Strategiekonformität des IT-Managements der kantonalen Verwaltung zu orten und Empfehlungen dazu zu erarbeiten. Gegenstand der Untersuchung bilden die Organisation und die Abläufe im IT-Management der Kantonsverwaltung. Nach den ersten Erkenntnissen hat die Geschäftsprüfungskommission besonderen Handlungsbedarf beim Steuerungs- und Organisationsmodell sowie bei der direktions- und ämterübergreifenden Koordination der kantonalen Informatik ausgemacht und deshalb einen Schwerpunkt auf diese Bereiche gelegt.

Die Geschäftsprüfungskommission hat mit der Durchführung der Untersuchung ihre Subkommission «IT kantonale Verwaltung» betraut. Dieser gehören die folgenden vier Mitglieder an: Daniel Schwab (Vorsitz), Daniel Frei, Daniel Hodel und Peter Uhlmann. Bei der Behandlung finanzieller Fragen wird punktuell eine Delegation der Finanzkommission beigezogen, die aus Martin Arnold, Yvonne Bürgin und Beatrix Frey-Eigenmann besteht. Die Subkommission wird seitens der Parlamentsdienste durch Hans-Peter Schaub unterstützt.

Die Geschäftsprüfungskommission orientierte den Regierungsrat im Sommer 2015 über den Beschluss zur Durchführung ihrer vertieften Untersuchung. Einige Wochen später gab der Regierungsrat bekannt, seinerseits eine externe Überprüfung der kantonalen Informatik zu veranlassen (RRB Nr. 883/2015). Seither tauschen sich die Subkommission der Geschäftsprüfungskommission und die Finanzdirektion periodisch aus in der Absicht, unnötige Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Untersuchungen zu vermeiden.

### *Arbeiten im Berichtszeitraum*

Die Subkommission hat ihre Arbeit am 4. Juni 2015 aufgenommen und bis zum Abschluss des vorliegenden Zwischenberichts (16. Februar 2017) insgesamt 18 Sitzungen durchgeführt. Die Arbeiten, die sie

bis Februar 2016 geleistet hat, sind im Tätigkeitsbericht 2015/2016 der Geschäftsprüfungskommission (KR-Nr. 55/2016) beschrieben. Deren Ergebnisse fliessen in die hier präsentierten Erkenntnisse ebenfalls mit ein.

Im Berichtsjahr hat die Subkommission an insgesamt drei Sitzungen Vertreter der Finanzdirektion sowie des KITT angehört. Ein Themenschwerpunkt dieser Gespräche war die Informatikstrategie, die der Regierungsrat 2008 beschlossen hat. Sie sah eine verstärkte direktionsübergreifende Standardisierung und Koordination in verschiedenen Bereichen des Informatikmanagements vor. Ihre Umsetzung ist jedoch in wichtigen Teilen gescheitert, wie die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2015 (Vorlage 5264a) etwas näher dargelegt hat. Ein zweites Gesprächsthema war die externe Informatiküberprüfung im Auftrag des Regierungsrates, die von der Firma BDO AG durchgeführt wurde; hier ging es einerseits darum, Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Untersuchungen zu vermeiden, und andererseits um eine Information der Subkommission über die Schlussergebnisse der BDO-Studie sowie über die Massnahmen, die der Regierungsrat daraus ableitet.

Als weitere Gesprächspartner hat die Subkommission die leitenden Verantwortlichen der Informatikabteilung der Stadt Zürich (OIZ) und des Diensts für Informatikplanung des Kantons St. Gallen getroffen, um sich aus erster Hand über Vor- und Nachteile der Organisationsmodelle für die Informatik anderer öffentlicher Verwaltungen orientieren zu lassen. Als besonders aufschlussreich erwiesen sich dabei die Ausführungen der OIZ-Vertreter: Die Informatik der Stadt Zürich war bis vor gut zehn Jahren ähnlich dezentral organisiert wie heute jene des Kantons, wurde anschliessend jedoch einer tief greifenden Reform unterzogen. Erkenntnisse aus diesen Treffen sind im folgenden Abschnitt «Erkenntnisse und Empfehlungen» eingeflossen.

### *Erkenntnisse und Empfehlungen*

Die Geschäftsprüfungskommission hat mit der Kommunikation von Schlussfolgerungen aus ihrer vertieften Untersuchung bewusst abgewartet, bis die Ergebnisse der externen Informatikprüfung vorliegen, die der Regierungsrat bei der BDO AG in Auftrag gegeben hatte. Mittlerweile liegen diese Ergebnisse (Abschlussbericht der BDO AG) vor und sind auch online verfügbar. Mit RRB Nr. 68 vom 25. Januar 2017 hat der Regierungsrat zudem das Vorhandensein von Handlungsbedarf anerkannt und erste Arbeiten eingeleitet, um namentlich die Organisationsstruktur der kantonalen Informatik zu verbessern. Die Geschäftsprüfungskommission konnte dabei zur Kenntnis nehmen, dass die Befunde der BDO AG den Handlungsbedarf in bemerkenswert deutlicher Weise aufzeigen. Über weite Strecken bestätigen (und



ergänzen) sie die Erkenntnisse, zu denen die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen der vertieften Untersuchung und teilweise bereits in früheren Jahren gelangt war und die sie teilweise in ihren Berichterstattungen auch bereits kommuniziert hatte.

Die Geschäftsprüfungskommission wertet es als positive Entwicklung und anerkennt ausdrücklich, dass der Regierungsrat innert kurzer Zeit nach Vorliegen des BDO-Berichts das Vorhandensein von Handlungsbedarf anerkannt und nun erste Arbeiten eingeleitet hat. Sie hat den Eindruck, dass jedenfalls bei den Verantwortlichen der federführenden Finanzdirektion der nötige Veränderungswille und Elan für die Führung der anstehenden Arbeiten vorhanden sind. Gleichzeitig merkt die Geschäftsprüfungskommission an, dass sie selbst verschiedene dieser Punkte bereits seit Längerem immer wieder moniert hat (siehe KR-Nrn. 81/2013, 86/2015, 55/2016, 5264/2016), leider ohne dass der Regierungsrat damals entsprechende Massnahmen ergriff – mit Ausnahme der Auftragserteilung für die externe Überprüfung. Die Geschäftsprüfungskommission sieht sich nun auch durch die Ergebnisse der externen Überprüfung in ihrer langjährigen Kritik bestätigt. Es zeigt sich auch, dass die Erhöhung des Drucks auf den Regierungsrat durch die vertiefte Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission berechtigt war.

Vor allem aber weist die Geschäftsprüfungskommission mit Nachdruck darauf hin, dass erst dann etwas erreicht ist, wenn Verbesserungsmaßnahmen auch umgesetzt sind. Die gescheiterte Umsetzung der Informatikstrategie 2008 zeigt, dass mit hehren Absichtserklärungen allein nichts gewonnen ist. Damit die Umsetzung diesmal gelingt, sind sämtliche Direktionen, nicht zuletzt aber auch der Gesamtregierungsrat in der Pflicht; von Letzterem erwartet die Geschäftsprüfungskommission, dass er den Fortschritt der Umsetzungsarbeiten mit der nötigen Aufmerksamkeit verfolgt und mit einem klaren Bekenntnis zu den sinnvollen Reformschritten unterstützt. Denn für das Scheitern der Informatikstrategie 2008 gibt es nach den Erkenntnissen der Geschäftsprüfungskommission zwei Hauptgründe: Zum einen fehlt es in der bisherigen Organisationsstruktur des Informatikbereichs an Akteuren, die eine direktionübergreifende, gesamtkantonale Perspektive einnehmen und diese wirksam vertreten könnten. Stattdessen bevorteilt die bestehende Organisationsstruktur die Durchsetzung von Sichtweisen und Interessen der einzelnen Direktionen, die einer direktionübergreifenden Vereinheitlichung im Kantonsinteresse und einer verstärkten Kooperation oft entgegenstehen. Zum anderen sind das Controlling zur Umsetzung der vom Regierungsrat erlassenen Vorgaben und die Informationsflüsse zwischen Regierungsrat und Verwaltung (KIT und Direktionen) mangelhaft bis inexistent. So hatte der Regierungsrat offenbar bis 2014 keinen Überblick über den Umsetzungsstand der 2008

von ihm erlassenen und eigentlich bis 2013 umzusetzenden Strategie. Er verpasste es allerdings auch, bei den Verantwortlichen in der Verwaltung einen solchen einzufordern.

Mit Blick auf die jetzt anstehenden Arbeiten erwartet die Geschäftsprüfungskommission vom Gesamtregierungsrat, dass er seine Führungsrolle wahrnimmt und sich unmissverständlich zu den sinnvollen Reformschritten bekennt. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet dies als die wichtigste Voraussetzung für ein Gelingen der Reform. Darüber hinaus empfiehlt sie dem Regierungsrat gestützt auf die bisherigen Erkenntnisse ihrer vertieften Untersuchung, den folgenden Punkten ein besonderes Augenmerk zu schenken:

- 1) Änderungen allein auf Verwaltungsebene reichen nicht aus. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet es als entscheidend und erwartet, dass auch der Regierungsrat seine politische Führungsverantwortung für die Querschnittsaufgabe der Informatik spürbar stärker wahrnimmt als in der Vergangenheit. Dies gilt nicht nur für das anstehende Reformprojekt, sondern auch dauerhaft. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, vertieft zu prüfen, welche organisatorischen Massnahmen zu diesem Ziel beitragen können (zusätzlich zu einem Bewusstseinswandel im Regierungsrat); beispielsweise sollte eine Einbindung mindestens eines Regierungsratsmitglieds in das neu zu schaffende Gremium zur strategischen Steuerung der kantonalen Informatik (siehe folgende Empfehlung) geprüft werden. Im Übrigen begrüsst die Geschäftsprüfungskommission in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass im Projektausschuss für die externe Überprüfung wie auch für die nun anstehenden Umsetzungsarbeiten drei Regierungsratsmitglieder Einsitz genommen haben.
- 2) Bisher fehlte ein Gremium, das über die nötigen Kompetenzen zur strategischen Führung, Planung und Steuerung der kantonalen Informatik verfügte. Im KITT, dem diese Rolle wohl zugeordnet war, überwogen aufgrund dessen Struktur notwendigerweise operative und direktionsspezifische Perspektiven. Die im RRB Nr. 68/2017 bereits vorgesehene Ablösung der KITT-Struktur sollte deshalb zur Schaffung eines Gremiums genutzt werden, dessen Mitglieder eine strategische, gesamtkantonale Perspektive vertreten können und das über wirksame Instrumente zu deren Durchsetzung verfügt. Ein solches Gremium muss auch die Aufgabe haben, zwischen Politik (Regierungsrat) und operativer Ebene zu vermitteln. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei der Zusammensetzung mindestens so sehr auf strategische Kompetenzen wie auf IT-Fachkompetenzen zu achten.

- 3) Eine zielgerichtete und sinnvolle IT-Steuerung setzt voraus, dass ein leistungsfähiges, starkes IT-Controlling besteht. Auf direktionsübergreifender Ebene fehlt ein solches bisher aber weitestgehend, wie auch der Schlussbericht der BDO deutlich aufzeigt. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt die rasche Einrichtung eines zentralen IT-Controllings und dessen Ausstattung mit den nötigen Kompetenzen.
- 4) Die Geschäftsprüfungskommission ist klar der Auffassung, dass im Zentrum des Umsetzungsprojekts weniger fachtechnische IT-Fragen stehen sollten als vielmehr Fragen der Führung, der Strategie und der Organisation. Sie empfiehlt namentlich bei der personellen Besetzung der mit den Umsetzungsarbeiten betrauten Gremien darauf zu achten, dass genügend strategische und organisatorische Kompetenzen darin vertreten sind.
- 5) Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei den Reformarbeiten dem Einbezug des betroffenen Personals und dem Change-Management eine hohe Beachtung zu schenken, um die vorhandenen Kompetenzen konstruktiv zu nutzen und nicht unnötige Widerstände gegen Neuerungen zu wecken.
- 6) Die Geschäftsprüfungskommission ist überzeugt, dass aus den Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen bei der Informatikführung und -steuerung gelernt werden kann. Für einen sehr interessanten und für den Kanton lehrreichen Fall hält die Geschäftsprüfungskommission in dem Zusammenhang die Stadt Zürich. Diese hat vor gut zehn Jahren einen starken Umbau ihrer vorher sehr dezentralen Informatikstrukturen beschlossen und diesen inzwischen implementiert.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck, dass der Finanzdirektor und seine Direktion nun die richtigen Schlüsse gezogen haben und den nötigen Gestaltungswillen für Verbesserungen aufbringen. Es liegt aber auf der Hand, dass für ein Gelingen des Vorhabens eine entschiedene Unterstützung des Gesamtregierungsrates und die konstruktive Mitwirkung aller Direktionen nötig ist. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass jetzt alle Akteure ihren Beitrag für die Etablierung einer starken kantonalen Informatikorganisation leisten.

#### *Weiteres Vorgehen*

Die Geschäftsprüfungskommission wird die vertiefte Untersuchung in den nächsten Monaten mit einem Schlussbericht abschliessen. Sie wird das Thema des kantonalen Informatikmanagements und die Fortschritte des Regierungsrates bei den eingeleiteten Reformarbeiten aber weiterhin mit Nachdruck verfolgen.

### 3. Pendenzenspeicher

Im laufenden Berichtsjahr konnten die folgenden Pendenzen abgeschlossen bzw. in den Themenspeicher verschoben werden:

- Cybercrime
- Beschaffung und Einsatz von Government Software im Kanton Zürich
- Forensisches Institut Zürich
- Arbeitsweise der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren am Beispiel 50+ im Arbeitsmarkt
- Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial
- Controlling bei der Baudirektion
- Schülerorganisationen an den kantonalen Mittelschulen / Einflussnahme auf die Schülerschaft

Zudem wurde beschlossen, dass die Pendenz «Beizug externer Mitarbeitender in der kantonalen Verwaltung» im Rahmen des Schwerpunktthemas «Personalwesen kantonale Verwaltung» abgeklärt wird.

Nachfolgende Pendenzen befinden am 2. März 2017 im Pendenzenspeicher:

- Compliance-Management
- Datenschutz
- Einsatzdoktrin der Kantonspolizei bei unbewilligten Demonstrationen
- Justizvollzug
- Kantonales Immobilienmanagement
- KESB
- Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich
- Open Government Data
- Wohnbauförderung
- Zurückhalten von Studien

Zum Teil wurde mit den Abklärungen bereits begonnen, wie die nachfolgende Berichterstattung aufzeigt. Die weiteren Pendenzen sollen im nächsten Berichtsjahr bearbeitet werden.

Weiter sind folgende Anträge auf Aufnahme in den Pendenzenregister gestellt worden, über welche die Geschäftsprüfungskommission noch zu beschliessen hat:

- E-Voting
- Schulabgänger ohne Lehrstellen
- Standortattraktivität Kanton Zürich

### 3.1 Cybercrime

#### *Projekt Kompetenzzentrum Cybercrime*

Die Kriminalität hat gemäss Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft vor dem neuen Medium Internet nicht haltgemacht. Es brauche Methoden und Techniken zur Aufdeckung von Delikten, die im Internet begangen werden. Gleiches gilt für die repressive Bekämpfung der Internetkriminalität und für die fachkundige Sicherung und Auswertung elektronisch gespeicherter Daten bei Straftaten aller Art. Um neue Ansätze zu entwickeln, erklärte der Regierungsrat das Thema bereits in der Periode 2009–2012 zu einem Schwerpunkt der Strafverfolgung. Ein Projektteam erarbeitete in der Folge ein Konzept, das Anfang 2011 von der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Sicherheitsdirektion bewilligt wurde. Das Projektteam setzt sich aus Vertretern von Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich zusammen. Die Projektleitung ist den drei genannten Partnerorganisationen als Co-Leitung anvertraut. Die Projektsteuerung wird neben der Projektleitung von je einem Vertreter der Oberstaatsanwaltschaft, der Kantonspolizei und der Stadtpolizei Zürich wahrgenommen.

Bestandteil des Konzeptes bildete insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Kompetenzzentrum Cybercrime von Justiz und Polizei. Die Zielsetzung, die mit der Errichtung eines behördenübergreifenden Kompetenzzentrums verbunden ist, besteht vorab in der Bündelung der Kräfte. Der Mitteleinsatz muss gemäss Kantonspolizei und Oberstaatsanwaltschaft eine effiziente und effektive Bekämpfung der Cyberkriminalität gewährleisten. Dazu müssten die Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden, namentlich auch mit Blick auf den Einsatz von technischer Infrastruktur, räumlich möglichst eng zusammenwirken und das für die Ermittlung und Untersuchung erforderliche fachliche und technische Knowhow laufend gemeinsam weiterentwickeln können.

Mit RRB Nr. 662/2012 bewilligte der Regierungsrat die erforderlichen Stellen für eine erste Umsetzungsphase (insgesamt 11 kantonale Mitarbeitende, ohne Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich). Gemäss Planung, die auf Annahmen zum künftigen Arbeitsaufwand basiert,

wird im Endausbau von einem kantonalen Personalbestand von 32 Mitarbeitenden (ohne Mitarbeitende der Stadtpolizei Zürich) ausgegangen.

Das Kompetenzzentrum nahm Ende 2013 in der Militärkaserne in den Räumlichkeiten der Kantonspolizei die Arbeit auf. Geführt wird es von einem staatsanwaltschaftlichen und einem kantonspolizeilichen Leiter. Die repressive Tätigkeit (Strafverfolgung) findet gemäss der von der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) vorgegebenen Aufgabenteilung zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei statt und ist mittlerweile etabliert. Die präventive Tätigkeit gemäss kantonalem Polizeigesetz (PolG), welche die proaktive Erkennung und Verhinderung von Straftaten beinhaltet, ist angelaufen und noch im Stadium des Aufbaus. Für die Internet-Vorermittlung wurden Zielvorgaben und Vorgehensweise festgelegt. Erste Erfahrungen konnten gesammelt werden und zeigen gemäss Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft die hohen Anforderungen, die an eine präventive Tätigkeit im Bereich der Internetkriminalität gestellt werden.

Mit RRB Nr. 1081 vom 18. November 2015 hat der Regierungsrat beschlossen, die Internetkriminalität wiederum als Schwerpunkt in der Strafverfolgung für die Jahre 2015–2018 zu führen. Zudem hält er fest, dass die personelle Ausstattung des Kompetenzzentrums Cybercrime weiter vorangetrieben werden müsse.

#### *Rechtsgrundlagen, Organisation und Zuständigkeiten*

Grundlage bildet der Entscheid des Regierungsrates vom 20. Juni 2012 (RRB Nr. 662/2012), mit dem dieser beschloss, ein gemeinsames Kompetenzzentrum Cybercrime zu schaffen. Für die kriminalpolizeilichen Aufgaben und die strafrechtliche Verfolgung im Bereich der Internetkriminalität sind aufgrund der geltenden Kompetenzordnung mehrheitlich die Kantone zuständig. Es gibt jedoch offene Fragen, welche Formen der Kriminalität der Strafverfolgung durch den Bund und welche der Strafverfolgung durch die Kantone unterliegen. Da die Internetkriminalität keine geografischen Grenzen kennt, ist es zudem wichtig, die geplante regionale Zusammenarbeit baldmöglichst zu verwirklichen und damit Zuständigkeitsfragen zwischen den Kantonen zu vermeiden. In RRB Nr. 1081 vom 18. November 2015 hält der Regierungsrat entsprechend fest, dass es neben der Erhöhung des Personalbestandes des Kompetenzzentrums und der Erweiterung der Kompetenzen für die Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern notwendig sei, auf gesamtschweizerischer Ebene Diskussionen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu führen. Dabei verweist der Regierungsrat auf laufende Bestrebungen, die Bekämpfung der Internetkriminalität auf Bundesebene konzeptionell neu auszurichten.

Mit der Ratifikation der EU-Konvention über die Cyberkriminalität (Convention on Cybercrime) beteiligt sich die Schweiz an der verstärkten internationalen Bekämpfung der Computer- und Internetkriminalität. Die Vertragsstaaten werden unter anderem verpflichtet, Computerbetrug, Datendiebstahl, Fälschung von Dokumenten mithilfe des Computers oder das Eindringen in ein geschütztes Computersystem unter Strafe zu stellen. Zudem sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Kinderpornografie sowie die Verletzung von Urheberrechten im Internet zu bestrafen. Im Weiteren regelt die Konvention, wie in der Strafuntersuchung Beweise in Form von elektronischen Daten erhoben und gesichert werden. Sie will insbesondere sicherstellen, dass die Untersuchungsbehörden rasch auf elektronische Daten zugreifen können, damit diese im Laufe des Verfahrens nicht verfälscht oder vernichtet werden. Schliesslich hat die Konvention zum Ziel, eine schnelle, wirksame und umfassende Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten zu gewährleisten. Aufgrund der Konvention wird die Kantonspolizei vermehrt vom Bundesamt für Polizei (fedpol) beauftragt, Datensicherungen bei Hosting Providern im Kanton Zürich zu veranlassen und dazu Berichte zu verfassen.

Im Kompetenzzentrum Cybercrime sind die Abteilung D der Staatsanwaltschaft II, die Abteilung Cybercrime (CYC) des Kommandobereichs 2 der Kantonspolizei sowie zwei Sachbearbeiter des Kommissariats Ermittlungen 2, Dienst Betrug/Delikte im Zahlungsverkehr (KA-ER2-BDZ), der Kriminalabteilung der Stadtpolizei Zürich zusammengefasst. Im Bereich Strafverfolgung richtet sich die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei nach den Regeln der StPO. Dabei liegt die Verfahrensleitung im konkreten Straffall bei der Staatsanwaltschaft. Die präventive Tätigkeit der Polizei erfolgt gestützt auf das kantonale PolG.

#### *Mitarbeitende*

Im Kompetenzzentrum Cybercrime arbeiteten im März 2016 ein Staatsanwalt und eine Staatsanwältin (1,7 Stellen) sowie zwei Mitarbeiterinnen des Sekretariats (1,8 Stellen), seitens der Kantonspolizei ein Offizier mit Nebenaufgaben, ein Dienstchef und zwei Sachbearbeiter sowie seitens der Stadtpolizei Zürich zwei Sachbearbeiter. Bei den Mitarbeitenden der Kantons- und Stadtpolizei handelt es sich ausschliesslich um Korpsangehörige. Temporär werden sie verstärkt durch Personal aus dem Personenpool der Kantonspolizei sowie aus Organisationseinheiten der Stadtpolizei. Bei Bedarf werden zudem zivile Spezialistinnen und Spezialisten des Dienstes Digitale Forensik der Kantonspolizei beigezogen.

Die beiden Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft haben ein juristisches Studium absolviert. Die polizeilichen Ermittler verfügen über folgende Ausbildungen: Polizeiausbildung und Erfahrungen im Ermittlungsbereich, Cybercop FH Luzern, Grundkurse Computerwissen, Datenauswertung mit Spezialtools, Informatiker FH, Master of Economic Crime Investigation, Wirtschaftsinformatiker FH. Die Mitarbeitenden bilden sich regelmässig weiter. Zudem finden interne und externe Erfahrungsaustausche statt.

### *Aufgaben*

Das Kompetenzzentrum ist zuständig für computerspezifische Deliktsarten, soweit diese über das Internet oder in Netzwerken verübt werden. Es ermittelt aber auch bei «klassischen» Straftaten, die mit Mitteln der modernen Informationstechnologien begangen werden oder diese Technologien wesentliche Beweismittel liefern. Zudem unterstützt das Kompetenzzentrum die anderen Abteilungen der Kriminalpolizei, wenn es um Fragen aus dem Cyberbereich geht.

Die Arbeit des Kompetenzzentrums wird erschwert durch sehr schnell wechselnde Hardware- und Softwarekonfigurationen oder wenn bei sozialen Netzwerken die Daten im Ausland eingeholt werden müssen. Es treten zudem immer wieder neue Schadsoftware oder Deliktformen auf. Praktisch alle Fälle haben in irgendeiner Form einen Auslandsbezug (Provider, Täterschaft, Daten, Geschädigte usw.) und die Rechtshilfe ist zum Teil erschwert oder gar unmöglich. Schliesslich kommt hinzu, dass die Daten in der Regel verschlüsselt sind und verschiedene Anonymisierungsmöglichkeiten im Internet bestehen.

Zur Erfüllung der Aufgaben stehen dem Kompetenzzentrum im Wesentlichen handelsübliche Computer und Software zur Verfügung. Die Infrastruktur wird laufend der dynamischen Entwicklung im Informatikbereich angepasst. Bei der Kantonspolizei ist insbesondere die seit Februar 2016 neu existierende Abteilung für IT-Innovation zusammen mit dem Kompetenzzentrum für eine entsprechende Aktualisierung zuständig.

In den beiden Versuchsjahren gingen im Kompetenzzentrum während des Jahres 2013 insgesamt 172 Anzeigen und 2014 insgesamt 245 Anzeigen ein. Weitere Anzeigen (2013 insgesamt 41, 2014 insgesamt 20) gingen zusätzlich bei anderen Staatsanwaltschaften ein. Aus diesen Verfahren ergaben sich 2013 insgesamt zehn Anklagen und acht Strafbefehle, 2014 insgesamt fünf Anklagen und acht Strafbefehle. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der eingegangenen Anzeigen nicht mit der Anzahl Straffälle gleichgesetzt werden kann. Unter Umständen ergibt sich im Verlauf der Ermittlung, dass mehrere Anzeigen den gleichen Straffall betreffen.



### *Zusammenarbeit mit anderen Stellen*

Das Kompetenzzentrum arbeitet auf Bundesebene mit der bei der Bundeskriminalpolizei angegliederten Koordinationsstelle zur Bekämpfung der Internetkriminalität (KOBIK) von fedpol sowie mit der Melde- und Analysestelle Informationssicherung MELANI zusammen. Eine Zusammenarbeit findet auch mit den übrigen Polizeikörpern der Schweiz und mit ausländischen Behörden wie Interpol, Europol oder Eurojust statt. Die Art und Weise der Zusammenarbeit hängt jeweils vom konkreten Fall ab. Die Einhaltung des Amtsgeheimnisses und der anwendbaren Rechtsnormen muss dabei beachtet werden. Dies gilt insbesondere bei einem Informationsaustausch oder Datentransfer. In der Praxis klappt die Zusammenarbeit gemäss Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft gut.

Das Kompetenzzentrum hat zudem Kontakt mit gefährdeten Branchen und Providern. Dabei handelt es sich um Firmen und Organisationen, die einen starken Internetbezug haben oder sehr IT-lastig sind (zum Beispiel Switch, ETH, Universitäten, Fachhochschulen, Banken).

### *Kosten*

Im Jahr 2014 beliefen sich die Kosten der Kantonspolizei für das Kompetenzzentrum Cybercrime auf insgesamt 2,035 Mio. Franken, wobei hier insbesondere auch Umbaukosten sowie Kosten für die Beschaffung von Hardware enthalten waren. Im Jahr 2015 betrugen die Kosten 1,05 Mio. Franken. Für 2016 wird ein Weiterausbau der Büroräume geprüft.

Auf eine Kostenaufteilung zwischen Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei wird verzichtet. Jeder Partner trägt seine Personalkosten selber. Die Kosten für Infrastruktur werden von der Kantonspolizei übernommen. Die Staatsanwaltschaft entrichtet für ihre Räumlichkeiten in der Militärkaserne eine entsprechende Miete.

### *Erste Erfahrungen und Aussichten*

Gemäss Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft hat sich das Kompetenzzentrum Cybercrime in der Praxis bewährt. Die Kriminalität im Internet entwickle sich aber ständig weiter und stelle die Strafverfolgung vor grosse Herausforderungen. Der Kanton Zürich ist bisher der einzige Kanton, der ein derartiges Kompetenzzentrum führt. Aus sachlichen und finanziellen Gründen sei als mögliches Szenario zu prüfen, ob das Kompetenzzentrum als Pilot in ein regionales Kompetenzzentrum mit Beteiligung des Bundes umgebaut werden könnte, wobei eine enge Zusammenarbeit mit anderen Kantonen stattfinden müsste. Ein entsprechendes Konzept werde derzeit zusammen mit dem fedpol zuhanden der Polizeikommandantenkonferenz erarbeitet. Dringend er-

forderlich seien die weitere Schulung aller Ermittlerinnen und Ermittler im Bereich IT-Ermittlungen sowie eine Steigerung der Kapazitäten in der Datensicherung und Datenauswertung. Darüber hinaus würden diese Mitarbeitenden künftig vermehrt auf zivile Informatikspezialistinnen und Informatikspezialisten angewiesen sein. Diese seien auf dem Arbeitsmarkt aber nicht leicht zu finden.

#### *Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission*

Die Veranstaltung bei der Kantonspolizei, an der auch eine Delegation der Justizkommission teilnahm, zeigte die Komplexität, aber auch gewisse Grenzen der Arbeit des Kompetenzzentrums Cybercrime eindrücklich auf. Die ersten Erfahrungen sind gut und die Zusammenarbeit zwischen den drei beteiligten Partnern hat sich eingespielt. Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission jedoch insbesondere bei der Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen. Dringend erforderlich ist zudem ein überregionales Kompetenzzentrum mit Beteiligung des Bundes und weiterer Kantone. Die diesbezüglichen Konzepte und Projekte sind mit hoher Priorität voranzutreiben.<sup>1</sup>

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt zudem, die Zusammenarbeit mit den Hochschulen, insbesondere zur Gewinnung von neuen Informatikfachleuten, zu verstärken.

Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die Geschäftsprüfungskommission im Bereich Rechtshilfe bei Delikten mit Auslandbezug. Zwar regelt die Convention on Cybercrime Wichtiges, doch gilt sie nur für Vertragsstaaten. Das kann dazu führen, dass das Kompetenzzentrum an Grenzen stösst und gezwungen ist, in Einzelfällen seine Ermittlungen abzubrechen. Es ist jedoch Sache des Bundes, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Rechtshilfe zu prüfen und umzusetzen.

---

<sup>1</sup>An dieser Stelle ist zu vermerken, dass der Regierungsrat einen Flächenmehrbedarf beim PJZ unter anderem mit einer Aufgabenerweiterung für den Bereich Cybercrime begründet (siehe RRB Nr. 645 vom 4. Juni 2014). Angesichts der laufenden Zuständigkeitsdiskussionen und mit Blick auf den aktuellen Personalbestand ist diese Begründung aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission kritisch zu würdigen.

### **3.2 Beschaffung und Einsatz von Government Software im Kanton Zürich**

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.

Damit ist die Pendenz grundsätzlich erledigt. Das Thema wird jedoch im Themenspeicher aufgenommen, da die weitere Entwicklung in diesem Bereich im Auge behalten werden soll.

### **3.3 Forensisches Institut Zürich**

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss im Berichtsjahr 2014/2015 für die Sicherheitsdirektion das Projekt Forensisches Institut Zürich FOR als Schwerpunktthema und liess sich im Rahmen einer Veranstaltung bei der Kantonspolizei darüber orientieren (siehe KR-Nr. 86/2015). Daraus ergaben sich Fragen, welche die damalige Geschäftsprüfungskommission weiterverfolgen wollte, insbesondere:

- Stand der Revision der Mehrwertsteuer-Gesetzgebung und Auswirkungen auf das Projekt
- Umsetzungsstand des Projekts und weitere Terminplanung
- Personalrechtliche und vorsorgerechtliche Vereinheitlichung
- Kostenaufteilung zwischen Kanton und Stadt Zürich

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 12. November 2015, das Projekt Forensisches Institut Zürich FOR in den Pendenzenspeicher aufzunehmen und die offenen Punkte abzuklären. Diese Abklärungen wurden im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 vorgenommen.

Das FOR arbeitet nach wie vor gestützt auf eine von den Kommandanten von Kantonspolizei und Stadtpolizei erarbeiteten Übergangsregelung vom 15. März 2013. Zwischenzeitlich wurden sowohl die Vorlagen für die Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes und des Polizeigesetzes als Grundlagen für die Verselbstständigung des FOR als auch die Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb erarbeitet. Mit Schreiben vom 30. März 2015 teilte der Vorsteher des Polizeidepartements der Stadt Zürich mit, dass der Stadtrat damit grundsätzlich einverstanden ist und die Vorlage an den Gemeinderat gehen soll. Mit Schreiben vom 5. Mai 2015 teilte die damalige Regierungspräsidentin dem Stadtrat von Zürich mit, dass der Regierungsrat mit dem weiteren Vorgehen einverstanden ist.

Am 30. September 2016 fand bei den eidgenössischen Räten die Schlussabstimmung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer (MWSTG) statt. Die Referendumsfrist lief am 19. Januar 2017 unbenutzt ab. Gemäss Art. 21 Abs. 2 Ziff. 28<sup>bis</sup> MWSTG ist neu das Zurverfügungstellen von Personal durch Gemeinwesen an andere Gemeinwesen von der Steuer ausgenommen. Demnach steht der geplanten Verselbstständigung in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt nichts mehr entgegen.

Gemäss Sicherheitsdirektion entspricht es einem ausgeprägten Anliegen der polizeilichen Mitarbeitenden des FOR, weiterhin ihrem Stammkorps angehören zu können. Dies sei auch sinnvoll, weil die Tätigkeit im FOR vielfach nur eine beschränkte Zeit der Berufslaufbahn der polizeilichen Mitarbeitenden ausmache. Deshalb werden Polizeiangehörige im FOR auch in Zukunft – anders als die speziell rekrutierten Zivilangestellten – für die Dauer ihrer Tätigkeit nicht Angestellte des FOR, sondern von ihren jeweiligen Stammkorps abkommandiert.

Damit kommt es zu keiner – wie von der Geschäftsprüfungskommission empfohlenen – personal- und vorsorgerechtlichen Vereinheitlichung, was zumindest von einem Teil der Geschäftsprüfungskommission kritisch hinterfragt wird. Die von der Sicherheitsdirektion gewählte Lösung ist aus Sicht der Kommission suboptimal. Die Empfehlung wird aber aufgrund des Beschlusses der Sicherheitsdirektion gestrichen. Das Thema ist für die Kommission damit erledigt.

### **3.4 Arbeitsweise der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren am Beispiel 50+ im Arbeitsmarkt**

Im Rahmen des Legislaturzieles 8.1 will der Regierungsrat das inländische Fachkräftepotenzial ausschöpfen; unter anderem aus der Erwerbsbevölkerung über 50 Jahre. Es zeigt sich aber, dass ein Teil dieser Altersgruppe mit wesentlichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert ist. Verlieren diese Personen den Anschluss, so ist eine Reintegration in den Arbeitsmarkt umso schwieriger.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich näher mit dem Thema befasst und entsprechende Fragen zusammengestellt. An einer Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin und Mitarbeitenden des Bereichs Arbeitsmarkt des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) liess sie sich orientieren:

### *Gründe für die erschwerte Stellensuche für Personen 50+*

Gemäss Volkswirtschaftsdirektion verläuft die Stellensuche von Personen 50+ nicht generell schwieriger als bei jüngeren Personen. Anspruchsvoll kann die Stellensuche dann sein, wenn sich Personen in ihrem Berufsleben kaum weiterentwickelt und sehr lange ohne neue Herausforderungen dieselbe Funktion ausgeübt haben, wenn das erforderliche Knowhow nicht mehr auf dem neusten Stand ist oder die absolvierten Aus- und Weiterbildungen nicht ausreichen oder zu lange zurückliegen. Gleiches gilt, wenn die beruflichen Stationen von Zufälligkeiten geprägt sind und kein roter Faden im Lebenslauf erkennbar ist. Die Chancen auf eine Anstellung verringern sich zudem bei geringen Sozialkompetenzen wie mangelnde Offenheit, fehlende Flexibilität und spürbare Unsicherheit. Schwierig ist die Arbeitssuche zudem bei erkennbaren gesundheitlichen Beeinträchtigungen.

Die Beitragspflicht von Arbeitnehmenden wie auch von Arbeitgebenden an die berufliche Vorsorge steigt mit zunehmendem Alter. Da die Unternehmen unterschiedlich transparent über die Gründe informieren, weshalb sie eine Bewerberin oder einen Bewerber nicht einstellen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einzelnen Fällen die höheren Pensionskassenbeiträge eine Rolle spielen und ältere Personen auch deswegen nicht eingestellt werden. Nach den Erfahrungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) sind jedoch höhere Pensionskassenbeiträge kein grundsätzliches Hindernis bei der Stellensuche älterer Personen.

### *Massnahmen zur Umsetzung des Legislaturzieles*

Das AWA hat im Jahr 2013 die Situation der Arbeitslosen 50+ analysiert und die Ergebnisse und Massnahmen im Bericht «Arbeitslose über 50 Jahre» veröffentlicht. In der Folge wurden die Massnahmen kontinuierlich weiterentwickelt und ausgebaut. Da viele Themen und Problemstellungen nicht nur arbeitslose Personen 50+, sondern auch jüngere Stellensuchende betreffen können, wurden diese Massnahmen in der Regel nicht ausschliesslich für die Altersgruppe 50+ definiert (siehe auch RRB Nr. 9/2015 zu KR-Nr. 280/2014).

Arbeitslose Personen 50+ sind eine sehr heterogene Gruppe. Die beruflichen Werdegänge, privaten Lebensumstände, Persönlichkeit und der Gesundheitszustand sind äusserst unterschiedlich. Auch beim Leistungsvermögen und beim Umgang mit der Arbeitslosigkeit sind die Unterschiede gross. Bei der Wiedereingliederung gehen die RAV bewusst weniger altersspezifisch, sondern mehr themenbezogen vor, um die sich individuell bietenden Chancen zu ergreifen und bestehende Hindernisse soweit möglich zu beseitigen.

Die RAV beraten arbeitslose Personen bezüglich Vollständigkeit und Aussagekraft ihres Dossiers, unterstützen sie bei der Standortbestimmung und der Definition des Suchbereiches, geben Tipps zur Bearbeitung des Arbeitsmarktes sowie zu den passenden Bewerbungsformen und beraten sie bezüglich Selbstpräsentation in den Motivationsschreiben und in den Vorstellungsgesprächen. Zudem steht ein Dokument mit Ideen zur Stellensuche zur Verfügung, falls keine ausreichende Anzahl passender Inserate vorhanden ist. Dieses hilft insbesondere bei der Bearbeitung des verdeckten Arbeitsmarktes. Weiter wurde ein Argumentarium entwickelt, das für die heterogene Altersgruppe 50+ einige Stärken zusammenfasst, um entsprechenden Vorurteilen entgegenzutreten. Ergänzend stehen modulare Strategiekurse zur Förderung der Bewerbungskompetenz, abgestimmt auf die verschiedenen Zielgruppen – Führungskräfte, Fachkräfte, Hilfskräfte mit guten oder geringen Deutschkenntnissen – zur Verfügung. Das Modul «Mit Erfahrung zum Erfolg» ist spezifisch auf die Situation älterer Stellensuchender der jeweiligen Zielgruppe zugeschnitten.

Das Projekt «Mentoring» richtet sich insbesondere an Fachkräfte 45+ mit mindestens einer abgeschlossenen Berufslehre. Die Mentorinnen und Mentoren sind in Kaderfunktion tätig. Sie unterstützen die Stellensuchenden bei der Positionierung im Arbeitsmarkt, der Bearbeitung des verdeckten Arbeitsmarktes und stellen unter Umständen ihr eigenes berufliches Netzwerk zur Verfügung. Zurzeit engagieren sich rund 230 Mentorinnen und Mentoren.

Für die Qualifizierung und bei besonderen Fragestellungen steht arbeitslosen Personen ein breites Angebot an Fachkursen und Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung zur Verfügung. Bei komplexen persönlichen Problemstellungen kann ergänzend zur Personalberatung der RAV eine vertrauliche Einzelberatung genutzt werden. Bei Mehrfachproblematiken und auch bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen stehen die Dienstleistungen des Netzwerkes der Interinstitutionellen Zusammenarbeit iiz zur Verfügung. Die Geschäftsstelle iiz arbeitet zusammen mit den beteiligten Institutionen Integrationspläne aus. Das heisst, dass jede der beteiligten Institutionen prüft, ob sie Unterstützung leisten kann. Diese Leistungen werden aufeinander abgestimmt, sodass die betroffene Person bestmöglich unterstützt wird. Ist unklar, welche Institution für die Fallführung zuständig ist, kann zudem die iiz-Koordinatorin oder der iiz-Koordinator der Geschäftsstelle iiz angerufen werden.

In den 16 RAV des Kantons arbeiten rund 60 Kundenberatende mit direkten Kontakten zu Arbeitgebenden. Die Kundenberatenden nutzen das oben erwähnte Argumentarium, um allfällige Altersgrenzen in Stellenmeldungen an die RAV zu hinterfragen und älteren ar-

beitslosen Personen die Türen zu öffnen und Vorstellungsgespräche zu ermöglichen. Sie bieten auch Vermittlungsleistungen und bei Bedarf die vorgängige Qualifizierung von Stellensuchenden an, ohne weitere Kosten für die Arbeitgebenden. Die Arbeitslosenversicherung kann an Arbeitgebende während bis zu zwölf Monaten Einarbeitungszuschüsse ausrichten, wenn die Einarbeitung arbeitsloser Personen über 50 Jahre mit einem höheren Aufwand verbunden ist. Auf gezielte Informationskampagnen über die positiven Aspekte einer Anstellung 50+ wird jedoch verzichtet. Hingegen führen die RAV Arbeitgeberanlässe und Zukunftswerkshops mit Arbeitgebenden durch. In Letzteren wurde das Thema 50+ wiederholt lanciert. Dabei wurden mit den Arbeitgebenden nicht nur Fragen zur Rekrutierung, sondern auch zum Alters-/Langjährigkeitsmanagements sowie zur Aufrechterhaltung der Arbeitsmarkt- und Leistungsfähigkeit diskutiert. Das AWA weist Arbeitgebende schliesslich immer wieder darauf hin, dass die Beibehaltung eines offenen, liberalen Arbeitsmarktes sowie die mittelfristig absehbare Erhöhung des Rentenalters in der Bevölkerung nur dann mehrheitsfähig sind, wenn erwerbstätige Personen bis zur ordentlichen Pensionierung als Arbeitskräfte gefragt und geschätzt sind.

Handlungsbedarf ortet das AWA beim Angebot arbeitsmarktnaher, durchlässiger Aus- und Weiterbildungsangebote durch Bildungsinstitutionen. Untersuchungen haben gezeigt, dass insbesondere im Hinblick auf den Fachkräftemangel Angebote zur Validierung bestehender, aber nicht formell erworbener Qualifikationen geschaffen werden sollten, sodass Bildungsabschlüsse auf allen Stufen individuell geplant und erworben werden können. Dadurch wird auch die Vermittelbarkeit älterer Erwerbspersonen verbessert. Die Umsetzung dieser Empfehlung zur Senkung des Fachkräftemangels und zur Prävention von Arbeitslosigkeit steht jedoch noch in den Anfängen. Ab Oktober 2016 startete eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Lösungen zur besseren Ausschöpfung des Fachkräftepotenzials im Kanton Zürich.

Im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung wurde eine Studie über die Wirksamkeit arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM) bezüglich Bewerbungsverhalten und -chancen erstellt. Das AWA hat dazu eine spezifische Auswertung erstellen lassen und Anfang 2016 eine zweite Evaluation der Wirksamkeit von AMM abgeschlossen. Gute Wirkungen erzielten generell die Strategiekurse, die Sprachkurse und die neu konzipierten Programme zur vorübergehenden Beschäftigung. Unterschiedliche Wirkungen waren bei den Fachkursen festzustellen. Da die Wirkungen nicht nur von der Qualität des Produktes, sondern auch vom gezielten Einsatz durch die Personalberatenden abhängen, wurden im Jahr 2015 mit dem gesamten Kader des Bereichs Arbeitsmarkt Kriterien zur

Nutzung von AMM sowie Anzeichen für einen erfolgreichen Einsatz von AMM festgelegt. Seither wird die Anwendung dieser Kriterien durch die Beratenden vom Kader begleitet. Das Alter der Stellensuchenden bildet jedoch kein Kriterium.

Die RAV bieten Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert worden sind, weiterhin ihre Unterstützung in Form von Beratung und Vermittlung an. Das wird bereits drei Monate vor der Aussteuerung in die Wege geleitet, wobei in der Regel eine Vertretung des Sozialdienstes der zuständigen Gemeinde mitwirkt. Die RAV pflegen deshalb mit den Sozialdiensten eine gute Zusammenarbeit. Um das gegenseitige Verständnis zu fördern, besteht z. B. in einzelnen RAV das Gefäss «Seitenwechsel». Das heisst, Mitarbeitende der Sozialdienste arbeiten einen Tag in einem RAV und umgekehrt.

#### *Arbeitsweise der RAV*

Die Personalberatenden der RAV führen sechs bis acht Beratungsgespräche pro Tag durch. Dabei sind sie gefordert, alle Stellensuchenden individuell zu beraten und Massnahmen möglichst frühzeitig einzuleiten. Gemäss AWA beraten die RAV die Stellensuchenden im Rahmen der Vorgaben der Arbeitslosenversicherung so individuell wie möglich. Bei älteren Stellensuchenden zeigen sich, wie bereits erwähnt, oftmals Probleme wie nicht ausreichende Bewerbungskompetenz, nicht mehr aktuelles Knowhow und zunehmend auch gesundheitliche Beeinträchtigungen.

Die mit öffentlicher Arbeitsvermittlung betrauten Personen müssen innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Einstellung im Besitz des eidgenössischen Fachausweises Personalberatung sein oder eine vom Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden anerkannte Ausbildung oder Berufserfahrung vorweisen. Daneben werden die Personal- und Kundenberatenden in den RAV in sämtlichen in Betracht kommenden Beratungs- und Vermittlungsleistungen sowie entsprechenden Massnahmen regelmässig geschult. Beispielsweise wurden die Beratungsleistungen und Massnahmen zur Förderung der Bewerbungskompetenz im Herbst 2015 und die Vermittlungsarbeit gegenüber Arbeitgebenden Anfang 2016 erneut thematisiert. Zudem wurde das Mentoring gestärkt, indem in jedem RAV eine Mentoringfachperson ernannt wurde. Diese treffen sich regelmässig zu einem organisierten Informations- und Erfahrungsaustausch. Schliesslich stellt das AWA immer wieder Personen als Personalberatende in den RAV ein, die selber im Alter 50+, 55+ und 60+ sind und die Erfahrung der Stellensuche in diesem Alter gemacht haben.

Der Erfolg der öffentlichen Arbeitsvermittlungen der Kantone wird vom Bund jährlich anhand eines Wirkungsindexes beurteilt. Im gesamtschweizerischen Vergleich erzielen die von den RAV im Kan-



ton Zürich angebotenen Massnahmen eine überdurchschnittliche Wirkung. Dies gilt auch für die Altersgruppe 50+. Der Anteil der arbeitslosen Personen 50+, gemessen am Total der Arbeitslosen im Kanton Zürich, lag in den letzten drei Jahren bei knapp einem Viertel. In derselben Zeitdauer lag der Anteil der ausgesteuerten Personen 50+, gemessen am Total der Ausgesteuerten, bei rund 28%. Die Arbeitslosengesetzgebung berücksichtigt im Übrigen die Tatsache, dass ältere arbeitslose Personen erfahrungsgemäss mehr Zeit brauchen, bis sie wieder eine Stelle finden. So haben sie in der Regel – je nach Alter – während einer längeren Zeit Anspruch auf Taggelder als jüngere Arbeitslose.

Gemäss Art. 17 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes müssen Versicherte alles Zumutbare unternehmen, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. Sie sind verpflichtet, Arbeit nötigenfalls auch ausserhalb ihres bisherigen Berufes zu suchen. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen die Versicherten zehn bis zwölf Arbeitsbemühungen pro Monat nachweisen. Sind zu wenig passende Stellen ausgeschrieben, soll gemäss Regelung des AWA der verdeckte Arbeitsmarkt bearbeitet werden. Die RAV haben zudem die Möglichkeit, im Einzelfall von den monatlich zehn bis zwölf Arbeitsbemühungen abzuweichen und dies im Beratungsprotokoll zu begründen. Dadurch können Stellensuchende und Arbeitgebende von unpassenden und damit sinnlosen Bewerbungen verschont sowie die Intensität der Marktbearbeitung durch die Stellensuchenden sichergestellt werden. Gemäss AWA gibt es keinen Grund, weshalb Stellensuchende der Altersgruppe 50+ im Unterschied zu jüngeren Stellensuchenden die erforderliche Anzahl Arbeitsbemühungen nicht erreichen sollten. Der Anteil Sanktionen aufgrund fehlender oder mangelnder Arbeitsbemühungen beträgt bei Stellensuchenden 50+ 12,5%. Damit sind sie im Vergleich zum Anteil Sanktionen bei den gesamten Stellensuchenden von 25% unterdurchschnittlich vertreten.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) plant, im Frühjahr 2017 eine Befragung der Stellensuchenden zu den Dienstleistungen der RAV, der AMM und zu den Arbeitslosenkassen durchzuführen. Das AWA nutzt direktere Kanäle, um Rückmeldungen von Stellensuchenden und Arbeitgebenden einzuholen. So sind die Personalberatenden gehalten, vor Beendigung der Zusammenarbeit mit den Stellensuchenden deren Feedback einzuholen. Zudem gelangen regelmässig Schreiben von Stellensuchenden bis zum Bereichsleiter Arbeitsmarkt, zum Amtschef des AWA oder zur Volkswirtschaftsdirektorin. Schliesslich sind die Anbieter von AMM verpflichtet, systematisch Kursbeurteilungen einzuholen und deren Ergebnisse der zuständigen Fachabteilung zuzustellen. Die Arbeitgebenden schätzen gemäss AWA die breite Dienstleistungspalette der RAV. Die RAV seien jedoch noch stärker als Part-

ner bei der Stellenvermittlung für Hochqualifizierte zu positionieren. Dies habe eine Umfrage bei Arbeitgebenden im Rahmen einer Studie ergeben. Die RAV haben diese Forderung aufgenommen. Falls angezeigt, würden neue Instrumente dazu entwickelt.

#### *Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission*

Im Rahmen der Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin und den Mitarbeitenden des AWA erhielt die Geschäftsprüfungskommission ausführliche Informationen zur Arbeitsweise der RAV und der Situation der Personen 50+ im Arbeitsmarkt. Die RAV bieten verschiedenste Dienst- und Unterstützungsleistungen an und versuchen damit, auf die individuelle Situation der Stellensuchenden einzugehen. Ihre Beraterinnen und Berater verfügen über eine gute Ausbildung. Genauso wichtig für diese anspruchsvolle Arbeit ist zudem eine solide Sozialkompetenz. Um die Veränderungen und Entwicklungen im Arbeitsmarkt und deren Auswirkungen auf die Stellensuchenden bei ihrer Beratertätigkeit beachten zu können, ist für diese Mitarbeitenden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission eine entsprechende Weiterbildung sicherzustellen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass mit dem zur Verfügung stehenden Instrumentarium die Bedürfnisse eines grossen Teils der Stellensuchenden abgedeckt werden können. Trotzdem sind praktisch allen Kommissionsmitgliedern Personen bekannt, die aus ihrer Sicht bei der Stellensuche von den RAV ungenügend unterstützt wurden. Hier muss allenfalls die seit den 90er-Jahren laufende Verschiebung von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft beachtet werden, die tendenziell zu einem Verlust von Arbeitsplätzen für Hilfskräfte führt. Die RAV können für einen Teil dieser Stellensuchenden praktisch keine adäquaten Arbeitsplätze vermitteln. Dementsprechend dürfen in diesem Segment nicht zu hohe Erwartungen an die RAV gestellt werden.

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz lässt es ausserdem nicht zu, dass die RAV den Stellensuchenden Umschulungen anbieten können. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sollte auf Bundesebene geprüft werden, ob dieses Gesetz entsprechend zu ändern wäre, um solche Umschulungen zu ermöglichen. In Zukunft wird es vermehrt vorkommen, dass einzelne Berufe im Arbeitsmarkt nicht mehr existieren, wie dies bereits heute für den Druckerberuf der Fall ist. Deshalb ist es wichtig, dass die RAV die Veränderungen einzelner Berufsbilder systematisch mitverfolgen und ihre Erkenntnisse in die Beratertätigkeit einfließen lassen. Eine Möglichkeit wäre, für ein solches Monitoring externe Fachpersonen beizuziehen.

Weiter gibt es Personengruppen mit Mehrfachproblematiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die trotz aller Bemühungen seitens der Institutionen nur schwierig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können. Für diese sind insbesondere die Angebote der iiz wichtig. Im Jahr 2014 sind der Geschäftsstelle iiz 261 Aufträge erteilt worden. Allenfalls sollte vermehrt auf diese Angebote zurückgegriffen werden. Ein weiteres Modell, das die Sozialen Dienste der Stadt Zürich und das AWA gemeinsam anbieten, ist die Sozialberatung im RAV. Damit sollen mögliche soziale Schwierigkeiten, die bei der Stellensuche hinderlich sind, identifiziert und bewältigt werden.

Sorge bereitet der Geschäftsprüfungskommission schliesslich die Situation der ausgesteuerten Personen. Für diese Personengruppe bieten die RAV wie oben erwähnt arbeitsmarktliche Integrationsberatungen an. Auch hier ist neben dieser Beratung die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Sozialämtern der Gemeinden sehr wichtig. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst die Unterstützungsleistungen der RAV für ausgesteuerte Personen ausdrücklich.

Die Kontakte der RAV zu den Arbeitgebenden erachtet die Geschäftsprüfungskommission als äusserst wichtig. Neben den bisherigen Aktivitäten sollten zusätzliche Möglichkeiten geprüft werden, damit Arbeitgebende vermehrt freie Stellen bei den zuständigen RAV melden.

Das Thema «50+ im Arbeitsmarkt» beschäftigt nicht nur die Geschäftsprüfungskommission. In den Medien wurde in den letzten Monaten vermehrt darüber berichtet. Die Forschung empfiehlt beispielsweise die Einführung von Langjährigkeitsmanagements und eine gesamtpolitische Strategie für eine Bildungspolitik 50plus (siehe AWA-Wirtschaftsmonitoring September 2016), um unter anderem eine ausreichende Weiterbildung für diese Generation sicherzustellen. Die Geschäftsprüfungskommission ist jedoch im Laufe der Auseinandersetzung mit dem Thema zum Schluss gekommen, dass der Betrachtungswinkel geöffnet werden muss. Der aktuelle Arbeitsmarkt und die absehbare künftige Entwicklung stellen nicht nur für Personen 50+ eine Herausforderung dar. Insbesondere auch Personen unter 30 Jahren sind bei der Stellensuche mit Schwierigkeiten konfrontiert. Ein weiteres Stichwort ist «Industrie 4.0». Mit ihr soll die industrielle Produktion mit moderner Informations- und Kommunikationstechnologie verzahnt werden. Damit findet eine Veränderung der Arbeitsplätze statt, wobei insbesondere einfache und repetitive Tätigkeiten gefährdet sind. Die Politik auf Bundes- und zum Teil auch auf kantonaler Ebene ist hier gefordert, mögliche Lösungen zu finden. Aber auch die Wirtschaft hat sich mit den heutigen Gegebenheiten im Arbeitsmarkt und den künftigen Veränderungen und Entwicklungen auseinanderzusetzen.

Die Geschäftsprüfungskommission wird das Thema «50+ im Arbeitsmarkt / Arbeitsweise der RAV» mit diesem Bericht zwar abschliessen. Sie wird die weitere Entwicklung des Arbeitsmarktes und allfällige neue Erkenntnisse jedoch weiterverfolgen.

### **3.5 Controlling bei der Baudirektion**

#### *Betrugsfall Hochbauamt*

Am 25. August 2015 fielen einer Bauprojektadministratorin zwei Rechnungen auf, die nicht plausibel waren. Diese wurden während der Ferien des direkten Vorgesetzten und der Administratorin zur Zahlung angewiesen. In der Folge informierte das Hochbauamt das Generalsekretariat der Baudirektion und reichte Strafanzeige gegen unbekannt ein. Gleichzeitig informierte die Baudirektion die Finanzkontrolle.

Gestützt auf die Strafanzeige eröffnete die Staatsanwaltschaft am 1. September 2015 ein Strafverfahren gegen einen externen Projektleiter des Hochbauamtes. Die Ermittlungen führten zu weiteren Delikten zum Nachteil anderer Geschädigter ausserhalb der kantonalen Verwaltung. Es wurde auf insgesamt acht Personen ausgedehnt und verschiedene Hausdurchsuchungen wurden durchgeführt.

Bedingt durch die laufende Strafuntersuchung konnten die Staatsanwaltschaft und die Baudirektion erst am 28. April 2016 mit je einer separaten Medienmitteilung die Öffentlichkeit über den Vorfall informieren. In der Folge wurde das Thema von den Medien aufgegriffen. Einige der Berichterstattungen übten dabei Kritik am Baudirektor bzw. an der Baudirektion.

#### *Erste Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission*

Auch die Geschäftsprüfungskommission befasste sich mit dem Vorfall, wobei für sie nicht der konkrete Einzelfall, sondern vielmehr das Controlling im Hochbauamt im Vordergrund stand. Am 2. Juni 2016 liess sie sich vom Baudirektor und von Vertretern des Hochbauamtes informieren. An dieser Besprechung wurden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission alle Fakten offen und umfassend dargelegt.

### *Rechnungslauf im Hochbauamt bis Ende 2014*

Im Rahmen der Strafuntersuchung wurden insgesamt 13 gefälschte Rechnungen im Gesamtbetrag von rund 1,2 Mio. Franken identifiziert (Rechnungen 1 bis 11 bis Ende 2014, Rechnungen 12 und 13 im Jahr 2015). Auf diesen fiktiven Rechnungen hat der externe Projektleiter zudem sämtliche Unterschriften gefälscht.

Bis Ende 2014 wurden die Rechnungen vom Unternehmer an die Bauleitung als Papierdokument eingereicht. Diese wiederum leitete die Papierdokumente ans Hochbauamt weiter. Das Hochbauamt schickte sie danach an die Nutzerdirektion bzw. die selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt zur Auszahlung an den Unternehmer. Deren Zahlungsfreigabe-Prozess verläuft unabhängig von der Baudirektion und ist dieser auch nicht bekannt. Im vorliegenden Fall brachte der externe Projektleiter die gefälschten Rechnungen 1 bis 11 persönlich in die betroffene öffentlich-rechtliche Anstalt und begründete sein Vorgehen jeweils mit Dringlichkeit.

### *Vorgezogene Zahlungsfreigabe Hochbauamt (VZH) ab Anfang 2015*

Seit Anfang 2015 sieht der Rechnungslauf wie folgt aus:<sup>2</sup> Der Unternehmer reicht seine Rechnung bei der Bauleitung ein. Diese leitet das Papierdokument ans Hochbauamt weiter, wo es elektronisch im Baukostenmanagement-System (Provis) erfasst und die Auszahlung an den Unternehmer ausgelöst wird. Seitens der Nutzerdirektion bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalt erfolgt eine elektronische Rückvergütung ans Hochbauamt. Mit diesem neuen System war der externe Projektleiter gezwungen, die gefälschten Rechnungen 12 und 13 elektronisch über das Provis laufen zu lassen. Mit der VZH liegt somit die Gesamtverantwortung vom Rechnungseingang bis zur Zahlung beim Hochbauamt und die Schnittstelle zur Nutzerdirektion bzw. zur öffentlich-rechtlichen Anstalt entfällt. Mit der Einführung der VZH wurde es möglich, die gefälschten Rechnungen 12 und 13 zu entdecken. Im Rechnungslauf bis Ende 2014 waren die früher gefälschten Rechnungen für das Hochbauamt nicht sichtbar. Sie wären voraussichtlich erst bei der Bauabrechnung entdeckt worden.

---

<sup>2</sup>Mit der vorgezogenen Zahlungsfreigabe wurden die Zahlungsfristen von 60 auf 45 Tage gesenkt, wie dies vom Kantonsrat verlangt wurde (siehe Vorlage 5060b, Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung der Motion KR-Nr. 152/2010 betreffend Das Gewerbe soll nicht länger Bank sein müssen – Massnahmen zur Festlegung der Zahlungsfristen durch die öffentliche Hand auf maximal 30 Tage).

### *Externe Projektleiter*

Anfang 2013 stieg das Bauvolumen sprunghaft an. Die dafür kurzfristig benötigten personellen Ressourcen konnten auf dem Arbeitsmarkt nicht gefunden werden. In den Jahren 2013 bis 2015 engagierte das Hochbauamt insgesamt sechs externe Projektleiter für die Unterstützung von Projekten. Im Juni 2016 waren es noch deren drei. Die externen Projektleiter haben beschränkte Kompetenzen. So haben im Provis nur Zugang zu den von ihnen betreuten Projekten und sie verfügen über keine Kompetenzen zur Anweisung von Rechnungen. Dazu ist zwingend die Unterschrift des Vorgesetzten notwendig.

### *Einbezug und Prüfung der Finanzkontrolle*

Die Finanzkontrolle begleitete bereits die Einführung der VZH auf Anfang 2015. Nachdem der Betrugsfall Ende August 2015 entdeckt wurde, informierte der Baudirektor unverzüglich die Finanzkontrolle. Zudem beauftragte er diese im Januar 2016, eine unabhängige Beurteilung und kritische Überprüfung der Prozesse und Vorgaben im Hochbauamt durchzuführen, um die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) sicherzustellen.

### *Erste Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission nach der Besprechung mit dem Baudirektor vom 2. Juni 2016*

Die Geschäftsprüfungskommission erhielt den Eindruck, dass der Baudirektor und die Vertreter des Hochbauamtes offen und umfassend informierten. Nach der Besprechung war es für sie nachvollziehbar, wie es zum vorliegenden Betrugsfall kommen konnte. Die Kommission verzichtete jedoch darauf, sich zum damaligen Zeitpunkt abschliessend zum Vorfall und insbesondere zu den Prozessen und Vorgaben im Hochbauamt zu äussern. Vorerst wollte sie den vom Baudirektor in Auftrag gegebenen Prüfbericht der Finanzkontrolle abwarten.

### *Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Prozesse und Vorgaben der vorgezogenen Zahlungsfreigabe im Hochbauamt (VZH) vom 16. Dezember 2016*

Die Finanzkontrolle erachtet die Prozessschritte – festgehalten im Prozesshandbuch VZH und im Leitsystem des Hochbauamtes – als richtig konzipiert. Die Kompetenzregelung des Hochbauamtes regelt die Unterschriftsberechtigung im Anweisungsverkehr, die Rechnungskontrolle erfolgt mit dem Grundsatz des Vieraugenprinzips. Die Risiken und die Kontrollmassnahmen sind in den Risikokontrollmatrizen des IKS festgehalten, der elektronische Rechnungslauf erscheint sachgerecht konzipiert. Die Finanzkontrolle hält fest, dass die Prozesse der Kreditbewirtschaftung mit den vorliegenden Grundlagen im Leitsys-

tem, im IKS und den entsprechenden Hilfsmitteln sachgerecht, risikoorientiert definiert und eingerichtet sind. Die Prüfung der Finanzkontrolle stellte fest, dass keine Sachverhalte bekannt geworden sind, die zur Annahme veranlassen, dass die anwendbaren Prüfungsmasstäbe nicht erfüllt wurden. Dies nach Massgabe der geplanten Prüfungshandlungen, insbesondere der ausschliesslich im Einzelfall durchgeführten Stichprobenprüfungen.

Die Finanzkontrolle schlägt als Ergebnis ihrer umfangreichen Prüfung folgende formale Verbesserungsmöglichkeiten vor:

- Formale Ergänzung des Leitsystems mittels Querverweisen zwischen den Prozessen und den IKS-Regelungen sowie ergänzende Auswertungen zur Überwachung des IKS.
- Einzelne Präzisierungen und Verbesserungen des Benutzerverwaltungskonzepts im Baukostenmanagementsystem «Provis».
- Zeitnahe Erstellung der Bauabrechnungen nach Projektende.

#### *Ergänzende Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission*

Die Geschäftsprüfungskommission wollte ergänzend von der Baudirektion wissen, ob bzw. nach welchen Kriterien Strafregisterauszüge von Mitarbeitenden eingeholt werden. Der administrative Teil der Bewerbungsverfahren für Mitarbeitende des Hochbauamtes wird ausschliesslich durch die Abteilung Human Resources der Baudirektion durchgeführt. Zurzeit verlangt diese insbesondere von Bewerbern für die Stelle eines Amtschefs aktuelle Strafregisterauszüge, teilweise auch für Positionen als Abteilungsleiter. Die Abteilung Human Resources überprüft zurzeit ihre diesbezügliche Praxis und wird die künftige Handhabung voraussichtlich in einem Merkblatt festhalten.

Weiter wollte die Kommission eine Stellungnahme dazu, wie die Baudirektion sicherstellt, dass Mitarbeitende nicht an beauftragten Firmen beteiligt sind. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt verlangt die Baudirektion im Rahmen der Einstellung neuer Mitarbeitender, dass diese weitere Tätigkeiten (zum Beispiel als Verwaltungsräte, als Lehrbeauftragte oder als freiberuflich Tätige) deklarieren müssen. Diese Angaben werden sodann mit der Vereinbarkeit einer Anstellung bei der Baudirektion überprüft. Gegebenenfalls verlangt die Baudirektion, dass eine Tätigkeit eingeschränkt wird.

#### *Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission*

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass ein gleichgelagerter Betrugsfall mit dem neuen System der vorgezogenen Zahlungsfreigabe nicht mehr möglich wäre. Sie nimmt weiter zur Kenntnis, dass gemäss Beurteilung der Finanzkontrolle im früheren System keine Sorgfaltspflichtverletzungen von Mitarbeitenden des Hochbau-

amtes bzw. der Baudirektion festzustellen sind. Jedoch erachtet es die Kommission für die Baudirektion als prüfungswert, ob diese die Entwicklungen und die sich ändernden Umstände nicht rascher mit Änderungen in ihren Controlling-Prozessen antizipieren sollte. Es ist der Kommission ein Anliegen, dass die Verwaltung bezüglich IKS, Compliance, aber auch Governance mit der Zeit Schritt hält. In Anbetracht der laufenden und anstehenden grossen Vorhaben würde die Kommission dies begrüessen. Allerdings ist festzuhalten, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein System mit kriminellen Machenschaften ausgehebelt werden kann, wie dies der vorliegende Fall gezeigt hat.

Die Kommission verschiebt das Thema damit von ihrem Pendenzenpeicher in den Themenspeicher. Sie wird gelegentlich überprüfen, welche Anpassungen die Baudirektion bei der Personalrekrutierung vornimmt.

### **3.6    Datenschutz**

#### *Anlass*

Bei ihren Abklärungen zur von der Kantonspolizei beschafften Government Software hat die Geschäftsprüfungskommission festgestellt, dass der Beauftragte für den Datenschutz nicht zum Zwecke einer Vorabkontrolle ins Verfahren einbezogen worden ist. Die Geschäftsleitung des Kantonsrates hat im Nachgang zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission dieser den Auftrag erteilt, die Anwendung des Datenschutzgesetzes in den Direktionen, insbesondere der Sicherheitsdirektion, näher zu überprüfen. Die Kommission hat den Auftrag dahingehend präzisiert, abzuklären, wie die Verfahren und Abläufe in den Direktionen und in der Staatskanzlei ausgestaltet sind, um die Einhaltung bzw. Umsetzung des Datenschutzes zu gewährleisten.

#### *Vorgehen*

In einem Gespräch zwischen dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der Kommission mit dem Beauftragten für den Datenschutz wurde insbesondere die Abgrenzung der Abklärungen der Kommission zur Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten geklärt. Die Kommission hat daraufhin beschlossen, die Abklärungen in den Direktionen und in der Staatskanzlei durch eine Subkommission vornehmen zu lassen. Die Erkenntnisse werden zu einem späteren Zeitpunkt dargelegt.



### **3.7 Einsatzdoktrin der Kantonspolizei bei unbewilligten Demonstrationen**

#### *Anlass*

Bei einem Vorfall vom 7. Oktober 2016 beim Flughafengefängnis hat die Kantonspolizei eine Demonstration, bei der es zu Hausfriedensbruch und Sachbeschädigungen gekommen ist, weder aufgelöst noch die Täter aus der Demonstration herausgeholt.

#### *Vorgehen*

Die Geschäftsprüfungskommission hat der Sicherheitsdirektion daher grundsätzliche Fragen zum Vorgehen der Kantonspolizei bei unbewilligten Demonstrationen gestellt. Ebenfalls stellt sie unter Einbezug der Justizkommission der Oberstaatsanwaltschaft Fragen zum Vorgehen. Die Kommission wird im nächsten Tätigkeitsbericht über das Ergebnis ihrer Abklärungen und ihre Feststellungen informieren.

### **3.8 Justizvollzug**

#### **3.8.1 Justizvollzug und Entweichungen**

#### *Anlass*

Am 23. Juni 2016 kehrte ein Insasse der Justizvollzugsanstalt Pöschwies nicht aus seinem gewährten, unbegleiteten Hafturlaub zurück. Am 30. Juni 2016 wurde im Zürcher Seefeld ein Tötungsdelikt verübt. Der Geflohene konnte nach über einem halben Jahr am 18. Januar 2017 verhaftet werden. Er ist im Zusammenhang mit dem Tötungsdelikt dem Grundsatz nach geständig.

#### *Vorgehen*

Die Geschäftsprüfungskommission hat diesen Vorfall und das tragische Ereignis zum Anlass genommen, genauere Abklärungen zum Vollzugsverlauf und zu den nach der Nichtrückkehr eingeleiteten Schritten vorzunehmen. Sie hat sich von der für den Justizvollzug zuständigen Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern schriftlich und mündlich dazu Bericht erstatten lassen. Die Direktion hat offen Bericht erstattet und die Fragen der Geschäftsprüfungskommission beantwortet.

#### *Regelung des Vollzugs*

Das Bundesrecht sieht einen Stufenvollzug mit Vollzugslockerungen vor (Art. 75a Abs. 2 StGB). Vollzugslockerungen sind die Verlegung in eine offene Anstalt, die Gewährung von Urlaub, die Zulassung

zum Arbeitsexternat oder zum Wohnexternat und die bedingte Entlassung. Die bedingte Entlassung ist nach zwei Dritteln der verbüssten Freiheitsstrafe zu gewähren, wenn es das Verhalten im Strafvollzug rechtfertigt und nicht anzunehmen ist, der Insasse werde weitere Verbrechen oder Vergehen begehen (Art. 86 Abs. 1 StGB).

Es besteht zudem Anspruch auf Hafturlaub in angemessenem Umfang zur Pflege der Beziehungen zur Aussenwelt, zur Vorbereitung der Entlassung oder aus besonderen Gründen, soweit das Verhalten im Strafvollzug dem nicht entgegensteht und keine Gefahr einer Flucht oder weiterer Straftaten besteht (Art. 84 Abs. 6 StGB).

#### *Vollzugsverlauf*

Der Kommission wurde dargelegt, dass der Vollzug bis zum Antritt des Urlaubs am 23. Juni 2016 nach den geltenden Regeln und Standards durchgeführt wurde. Per 1. Januar 2018 hätte dem Flüchtigen die im Gesetz vorgesehene bedingte Entlassung nach zwei Dritteln der verbüssten Freiheitsstrafe gewährt werden müssen.

Beim Insassen wurde wie vorgesehen zu Beginn des Vollzugs eine Abklärung gemäss ROS-Standards (Risikoorientierter Sanktionenvollzug) vorgenommen. Dabei kam man zur Beurteilung, dass für schwerwiegende Gewaltdelikte nur ein geringes Risiko besteht. Der Vollzugsverlauf zeigte keine nennenswerten Zwischenfälle. Der Insasse begann im Vollzug im Mai 2015 eine Ausbildung als Schreiner (EBA). Ein Therapiebericht vom Dezember 2015 hielt fest, dass aus therapeutischer Sicht Tagesurlaube befürwortet würden. Nach zwei unproblematisch verlaufenen, begleiteten Hafturlauben, die primär dazu dienten, den Kontakt zu seiner Tochter und weiterer Familienangehöriger zu pflegen, wurde dem Insassen am 23. Juni 2016 erstmals ein unbegleiteter Urlaub gewährt. Aus diesem ist er nicht zurückgekehrt.

#### *Beurteilung durch die Direktion*

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zum Schluss gelangt, dass im Vollzug weder formelle Verfahrensfehler noch materielle Fehler in der Entscheidungsfindung zu erkennen sind, wie es zur Urlaubsgewährung und hierin namentlich zu der dafür günstigen Prognose gekommen ist. Der Urlaubsmissbrauch war nicht vorhersehbar.

Nichtsdestotrotz hat die Direktion Optimierungspotenzial erkannt. Die nicht mehr auf dem neusten Stand beruhende Weisung betreffend Erfassung und Beurteilung von Rückfallrisiko und Gefährlichkeit aus dem Jahre 2011 wird überarbeitet und auf den aktuellen Stand gebracht. Die Verantwortlichen der Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD) weisen darauf hin, dass es aufgrund der anhaltend hohen Fallzahlen nicht möglich ist, die Konzeption des Risikoorientierten Sanktionenvollzugs lückenlos zu implementieren und sämtliche Fälle, die gemäss

Fallzuteilung von spezialisierten Mitarbeitenden mit Weiterbildung am Institut für Opferschutz und Täterbehandlung (IOT) behandelt werden sollten, tatsächlich von solchen geführt werden.

#### *Ausbrüche, Fluchten und unerlaubte Abwesenheiten*

Die Kommission hat sich nach dem interkantonalen und internationalen Vergleich von Ausbrüchen, Fluchten und unerlaubten Abwesenheiten erkundigt. Für das Jahr 2014 ergibt sich folgendes Bild:

In der Schweiz gab es 18 Ausbrüche, keinen im Kanton Zürich.

In der Schweiz gab es 209 Fluchten, 28 davon im Kanton Zürich.

In der Schweiz gab es 177 unerlaubte Abwesenheiten, 43 davon im Kanton Zürich.

Gemessen am Haftplatzangebot liegen die Kennzahlen 1 und 2 im Kanton Zürich unter dem Schweizer Durchschnitt. Die Kennzahl 3 liegt leicht über dem Schweizer Durchschnitt, was massgeblich auf die Besonderheit des Massnahmenzentrums Uitikon für Jugendliche und junge Erwachsene und auf das Vollzugszentrum Bachtel, das offenen Vollzug durchführt, zurückzuführen ist. Internationale Kennzahlen waren nicht erhältlich.

#### *Regelung der Ausschreibung und Fahndung*

Zuständig für die Meldung zur Ausschreibung ist die jeweilige Vollzugsanstalt. Sie richtet sich an die Kantonspolizei. Die Vollzugsanstalt hat den BVD und der Amtsleitung die Nichtrückkehr eines Insassen in jedem Fall zu melden. Die Fahndung wird durch die Kantonspolizei ausgelöst.

#### *Ablauf der Meldung zur Ausschreibung und Fahndung*

Die Justizvollzugsanstalt Pöschwies hat bereits kurze Zeit nach der Nichtrückkehr des Insassen der Kantonspolizei den Auftrag zur Ausschreibung erteilt. Diese hat wiederum kurz darauf die Fahndung ausgelöst. Die BVD und die Amtsleitung wurden am 24. Juni 2016 über die Nichtrückkehr informiert. Die Amtsleitung hat ihrerseits das Generalsekretariat der Direktion gleichentags informiert. Die öffentliche Fahndung wurde am 3. Juli 2016 eingeleitet, als feststand, dass der Insasse möglicherweise in das Tötungsdelikt im Seefeld involviert ist. Vorher ging man aufgrund der oben genannten Einschätzungen nicht von einer besonderen Gefährlichkeit des Flüchtlings aus. Die BVD haben der Fahndungsabteilung der Kantonspolizei die wesentlichen Informationen über den Mann, dessen Bezugspersonen und mögliche Aufenthaltsorte übermittelt.

### *Beurteilung durch die Direktion*

Die Direktion der Justiz und des Innern ist zum Schluss gelangt, dass bei Meldung, Ausschreibung und Fahndung weder formelle Verfahrensfehler noch materielle Fehler in der Entscheidungsfindung zu erkennen sind. Nichtsdestotrotz hat die Direktion Optimierungspotenzial erkannt. Die zur Ausschreibung verwendeten Formulare sind nicht einheitlich und die Zusammenarbeit mit der Zielfahndung ist nicht schriftlich geregelt. Die Ausschreibungsformulare sollen vereinheitlicht und die Zusammenarbeit einheitlich schriftlich geregelt werden.

### *Feststellungen durch die Geschäftsprüfungskommission*

Bei der Prüfung des Falls hat die Kommission festgestellt, dass ein psychiatrisches Gutachten und ein Bericht der BVD vorliegen, die zu teilweise unterschiedlichen Empfehlungen gelangten. Die Direktion erklärte dies wie folgt: Das Gutachten vom 4. August 2014 empfahl die Anordnung einer Massnahme für junge Erwachsene gemäss Art. 61 StGB. Es wurde von der Strafverfolgungsbehörde (Staatsanwaltschaft IV) in Auftrag gegeben im Hinblick auf die Anklage am Bezirksgericht. Der Bericht der BVD erfolgte im Sinne einer Eignungsabklärung für den Vollzug am 15. Mai 2015 nach dem Urteil des Bezirksgerichts. Der Beschuldigte hatte gegen das Urteil des Bezirksgerichts Berufung eingelegt und erklärt, er verweigere eine Massnahme im Sinne von Art. 61 StGB. Die BVD kamen daher zum Schluss, es sei eine Freiheitsstrafe mit einer ambulanten Behandlung angezeigt. Gestützt auf diese Einschätzungen hat das Obergericht eine Freiheitsstrafe mit einer ambulanten Behandlung nach Art. 63 StGB verhängt. Solche Änderungen in den zu beurteilenden Verhältnissen sind in den verschiedenen Stadien des Verfahrens gemäss Direktion nicht ungewöhnlich.

Weiter stellt die Kommission fest, dass der Justizvollzug nicht nur durch seine anspruchsvollen Aufgaben stark gefordert wird, sondern auch durch die in den vergangenen Jahren häufiger gewordenen Änderungen der gesetzlichen Grundlagen. Die Aufgaben und Prozesse sollten klar geregelt und deren Erfüllung möglichst einfach sein und nicht ständigen nicht zwingenden Änderungen unterworfen werden. Die Direktion sollte nach Ansicht der Kommission prüfen, ob und wie die hohen Fallzahlen und die spezifische Fallführung in den BVD besser bewältigt werden können.

### *Schlussbemerkung*

Mit diesen Abklärungen ist die Angelegenheit für die Geschäftsprüfungskommission vorerhand erledigt. Wenn neue Erkenntnisse vorliegen, wird sie sich wieder mit dem Thema befassen.

### **3.8.2 Umgang mit datenschutzrelevanten Beschlüssen der KESB Zürich in der JVA Pöschwies**

#### *Anlass*

Am 29. September 2016 hat ein Insasse der Justizvollzugsanstalt Pöschwies gemeldet, dass Aktenstücke eines Auftrags der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde der Stadt Zürich fehlen würden.

#### *Vorgehen*

Die Geschäftsprüfungskommission hat diesen Vorfall zum Anlass genommen, genauere Abklärungen zum Auftrag und zu den Sorgfaltspflichten der beiden betroffenen Amtsstellen bzw. Institutionen vorzunehmen. Sie hat sich von der für den Justizvollzug und die Aufsicht über die KESB zuständigen Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern schriftlich und mündlich dazu Bericht erstatten lassen. Die Direktion hat offen Bericht erstattet und die Fragen der Kommission beantwortet.

#### *Datenschutzrechtliche Regeln für Aufträge*

Gemäss § 6 Abs. 1 IDG ist es grundsätzlich zulässig, dass ein öffentliches Organ das Bearbeiten von Informationen Dritten überträgt. Es bleibt gemäss Abs. 2 der Bestimmung für den Umgang mit den Informationen verantwortlich. Solche Aufträge haben gemäss § 25 IDV schriftlich zu erfolgen. Der schriftliche Auftrag hält den Gegenstand und den Umfang der übertragenen Aufgaben, den Umgang mit Personendaten, die Geheimhaltungsverpflichtungen, die Behandlung von Informationszugangsgesuchen, die zum Schutz der Informationen vorzukehrenden Massnahmen, die Kontrolle der Auftragserfüllung, die bei Pflichtverletzung vorgesehenen Sanktionen sowie die Vertragsdauer und die Voraussetzungen der Vertragsauflösung fest.

#### *Feststellungen*

Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen wurden von der auftragerteilenden KESB Zürich nicht eingehalten. Der Auftrag erfolgte lediglich mündlich. Auf der anderen Seite hätte die JVA Pöschwies diesen Auftrag nicht entgegennehmen dürfen. Beschlüsse der KESB enthalten besondere Personendaten. Diese können bei der Bearbeitung in einer Justizvollzugsanstalt nicht ausreichend geschützt werden.

#### *Andere Aufträge von Dritten an die gewerblichen Betriebe der JVA Pöschwies*

Das Bundesrecht sieht für die Gefangenen eine Arbeitspflicht vor (Art. 81 Abs. 1 StGB). Diese hat grundsätzlich durch die staatlichen Vollzugseinrichtungen erfüllt zu werden (Art. 81 Abs. 2 StGB). Die

Arbeit hat so weit als möglich den Fähigkeiten, der Ausbildung und den Neigungen der Gefangenen zu entsprechen.

Die Justizvollzugsanstalt Pöschwies führt dazu verschiedene Betriebe, die einerseits interne Arbeiten ausführen, andererseits eine Vielzahl von Aufträgen in verschiedenen Bereichen entgegennehmen. Ein grosser Teil der Aufträge wird mündlich entgegengenommen. Schriftlichkeit wird bei komplexen oder besonders umfangreichen Aufträgen verlangt. Durchschnittlich werden etwa 3200 Aufträge pro Jahr ausgeführt. Im Jahr 2015 konnte damit ein Erlös von rund 7,1 Mio. Franken erzielt werden. Die Bäckerei produziert Backwaren für externe Klein- und Grosskunden sowie für Private. Die Schneiderei bearbeitet externe Kundenaufträge im Textilbereich und produziert Artikel für das Verkaufshaus «pöschwies 45». Die Montage führt verschiedene Aufträge aus, u. a. das Refurbishment von TV-Empfangsboxen oder den Bau von Golfelektrowagen. Die Abteilung Grafik, Druck und Kartonage, die Korberei, der Metallbau, die Gärtnerei, die Schreinerei und die Malerei nehmen Aufträge von Dritten entgegen. Die Logistik schliesslich bietet ihre Dienstleistungen ebenfalls Dritten an. Im offenen Vollzug werden zudem Aufträge zu Arbeiten im Grünbereich von Dritten entgegengenommen.

Die Betriebe der Justizvollzugsanstalt weisen Dritte bei Offertstellung oder Auftragsentgegennahme darauf hin, dass die Aufträge von Gefangenen unter Aufsicht oder Kontrolle ausgeführt werden. Die Gefangenen werden instruiert und bei Missbrauch sanktioniert. Die Offerten erfolgen gemäss Direktion zu marktüblichen Preisen.

#### *Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission*

Aufgrund der Pflicht des Staates, die Gefangenen mit Arbeit zu beschäftigen, und des Ziels, durch den Arbeitserlös etwas an die Kosten des Strafvollzugs beizutragen, lässt es sich nicht vermeiden, dass der Kanton mit seinen Vollzugseinrichtungen am Markt teilnimmt. Die Beschäftigung der Gefangenen mit sinnvoller Arbeit hält die Kommission für richtig und wichtig. Zu beachten ist, dass damit nicht eine Marktverzerrung oder Verdrängung von Privaten stattfindet. Es ist der Kommission daher ein Anliegen, dass die Aufträge an die Vollzugsanstalten zu marktüblichen Preisen angeboten werden und nicht staatlich in irgendeiner Weise vergünstigt werden.

Eine zunehmende Verschriftlichung der Aufträge ist im Sinne einer einfachen und unkomplizierten Auftragsentgegennahme aus Sicht der Kommission nicht erforderlich. Die Schriftlichkeit kann sich auf komplexe oder besonders umfangreiche Aufträge beschränken. Bei der Art der Aufträge ist zu beachten, dass diese nicht etwas zum Gegenstand haben, das Gefangene in irgendeiner Weise für eigene Zwecke miss-

brauchen könnten. Damit vermeiden die Vollzugsanstalten, dass sie von Gefangenen unter Druck gesetzt werden können.

Schliesslich ist es der Kommission ein grosses Anliegen, dass die Direktion dafür sorgt, dass den KESB und den Vollzugseinrichtungen das korrekte Vorgehen bei der Bearbeitung von Daten gemäss IDG und IDV in Erinnerung gerufen wird.

#### *Weitere Abklärungen zum Justizvollzug*

Ungeachtet der erfolgten Abklärungen betreffend Entweichungen und Umgang mit datenschutzrelevanten Beschlüssen der KESB in den Justizvollzugsanstalten bleibt der Justizvollzug im Pendenzenpeicher. Die Geschäftsprüfungskommission wird weitere Abklärungen zu anderen Themen des Justizvollzugs treffen und insbesondere auch die Justizvollzugsanstalt Pöschwies besichtigen.

### **3.9 KESB**

#### *Ausgangslage und GPK-Empfehlungen*

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass ein Auslöser für die kritischen Stimmen aus den Gemeinden ein Kommunikationsdefizit zwischen diesen und den KESB sein könnte. Sie empfiehlt der Direktion, mit geeigneten vertrauensbildenden Massnahmen diesem Defizit entgegenzuwirken. Die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten ist dringend zu intensivieren.

Auch die komplizierten Finanzströme – zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie direktionsübergreifend – können Missverständnisse hervorgerufen haben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier Klärungsbedarf gegenüber den beteiligten Akteuren. Es ist aber auch zu prüfen, ob diese Finanzströme transparenter und einfacher geregelt werden könnten. Die Geschäftsprüfungskommission wird dieses Thema auf ihre Pendenzenliste setzen und sich zu einem späteren Zeitpunkt vertiefter informieren lassen. Unklarheiten bestehen für die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der Aufsicht im Schnittstellenbereich der beteiligten Behörden und Amtsstellen. Sie wird auch diesen Fragen zu einem späteren Zeitpunkt nachgehen.

Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Vorschläge des Gemeindeamtes für mögliche Gesetzesanpassungen auf Bundesebene. Sie empfiehlt der Direktion, diese an geeigneter Stelle – Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren oder kantonale Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier – vorzubringen.

### *Stellungnahme der Direktion der Justiz und des Innern*

Die von der Geschäftsprüfungskommission festgestellten Kommunikationsdefizite und Schnittstellenprobleme sind durch die «Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich», herausgegeben vom Ausschuss des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, verbessert worden. In diesem Dokument werden auch die Finanzströme transparenter und einfacher geregelt.

### *Beschluss der Geschäftsprüfungskommission*

Die Pendeuz verbleibt vorläufig im Pendenzenpeicher.

## **3.10 Schülerorganisationen an den kantonalen Mittelschulen / Einflussnahme auf die Schülerschaft**

### *Anlass*

In wenigen Fällen wurden Schülerinnen und Schüler an Mittelschulen über das Schulsekretariat per E-Mail zu politischen Aktionen aufgerufen. Dies erfolgte im Auftrag einer Person der Schulleitung oder einer Schülerorganisation. Da § 4 des Bildungsgesetzes vorschreibt, dass die staatlichen Schulen politisch und konfessionell neutral sind, hat die Geschäftsprüfungskommission beschlossen, Abklärungen betreffend Einflussnahme auf Schülerinnen und Schüler vorzunehmen.

### *Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission*

#### *Die Schülerorganisationen*

Die Schulordnung der Kantonsschulen vom 5. April 1977 sieht in Art. 26 vor, dass an einer Kantonsschule eine Schülerorganisation (SO) besteht. Sie vertritt die Belange der Schülerinnen und Schüler gegenüber Konvent und Schulleitung. Sie dient dem Kontakt zwischen Schülerschaft und Lehrerschaft und berät und beschliesst über gemeinsame Veranstaltungen der Schülerinnen und Schüler. Die Organe der SO und deren Kompetenzen sind in den SO-Statuten festgelegt. Diese und Mitgliederbeiträge bedürfen der Genehmigung des Konvents. Neben der Interessenwahrung der Schülerschaft gegenüber Konvent und Schulleitung steht die Organisation gemeinsamer Anlässe der Schülerschaft im Zentrum der Tätigkeit der SO. Es handelt sich dabei um die Organisation von Hausfesten, Volleyballnächten und Ähnlichem. Finanziert werden diese über Mitgliederbeiträge.



Die Geschäftsprüfungskommission hat zwei Beispiele von SO-Statuten geprüft und dabei festgestellt, dass alle Schülerinnen und Schüler der betroffenen Kantonsschulen automatisch Mitglieder der SO werden.

#### *Zwangsmitgliedschaft*

Zwar ist ein Austritt aus der SO in diesen Fällen möglich. Dieser kann aber mindestens in einem Beispiel statutengemäss erst auf Ende des Schuljahres erfolgen. Es kann von einer Zwangsmitgliedschaft gesprochen werden. Für die Zwangsmitgliedschaft fehlt eine genügende rechtliche Grundlage, zumal sie auch mit der Entrichtung eines Mitgliederbeitrags verbunden ist. Die Bildungsdirektion hat zugesichert, die Schulleitungen anzuweisen, die SO-Statuten zu überprüfen und die Zwangsmitgliedschaft in der SO aufzuheben.

#### *Nutzung des E-Mail-Verteilers des Schulsekretariats*

Nicht zulässig erscheint es der Geschäftsprüfungskommission, dass das Schulsekretariat den E-Mail-Verteiler für den Aufruf zu politischen Aktionen verwendet. Das kollidiert eindeutig mit dem Gebot der politischen Neutralität gemäss Bildungsgesetz. Ebenso wenig darf der E-Mail-Verteiler der Schülerorganisation zur Verfügung gestellt werden. Allerdings verwenden die Schulen sehr einfach erkennbare E-Mail-Adressen, die sich aus Vorname und Name der Schülerin bzw. des Schülers zusammensetzen.

#### *Schulleitung und Lehrerinnen und Lehrer*

Zur Zulässigkeit und zu den Grenzen der politischen Meinungsäusserung der Schulleitung und der Lehrerinnen und Lehrer kann auf KR-Nr. 302/2015 verwiesen werden, wo die Grenzen und die entsprechende Intervention der Bildungsdirektion aufgezeigt werden.

#### *Zusammenfassung und Empfehlungen*

Die Bildungsdirektion hat aufgrund der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission Handlungsbedarf im Bereich der Schülerorganisationen erkannt. Sie wird die Schulleitungen anweisen, die SO-Statuten auf das Element der Zwangsmitgliedschaft zu überprüfen und diese zu beseitigen.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt der Bildungsdirektion bei dieser Gelegenheit sicherzustellen, dass Schülerinnen und Schüler, die nicht Mitglieder der SO sind, ihr Wahlrecht für die Vertretung der Schülerschaft im Gesamtkonvent wahrnehmen können. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt der Bildungsdirektion zudem, überprüfen zu lassen, ob die politische und konfessionelle Neutralität den SO genügend bekannt ist, bzw. zu veranlassen, allenfalls die SO-Statuten entsprechend zu ergänzen.

### **3.11 Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial**

#### *Anlass*

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bereits früher mit der Trambeschaffung der VBZ im Zusammenhang mit der Kostengutsprache des ZVV auseinandergesetzt (siehe Tätigkeitsbericht 2015/2016). Seit dem letzten Tätigkeitsbericht der Kommission hat der Stadtrat von Zürich in Kenntnis einer zweiten Zweitmeinung und der Kostengutsprache des ZVV den Vergabeentscheid gefällt, der zugunsten von Bombardier ausgefallen ist. Die Mitbieter Siemens und Stadler Rail haben dagegen Rekurs beim Verwaltungsgericht eingereicht. Die Vertragsunterzeichnung zwischen den VBZ und Bombardier wurde damit länger blockiert.

#### *Vorgehen*

Die Kommission hat sich nach dem aktuellen Verfahrensstand und nach der Einschätzung des weiteren Verlaufs durch den ZVV erkundigt.

#### *Aktueller Verfahrensstand*

Der Rekursentscheid des Verwaltungsgerichts liegt nach wie vor nicht vor. Der 2011 ausgeschriebene Auftrag, der schon 2014 hätte vergeben werden sollen, aber zunächst aufgrund der Ablehnung der Kostengutsprache durch den ZVV, eines darauffolgenden Rekursverfahrens der VBZ gegen den ZVV und der Einholung eines zweiten Zweitgutachtens erheblich verzögert wurde, wird durch das nun laufende Rekursverfahren gegen den Vergabeentscheid weiter verzögert.

#### *Feststellungen*

Im Dezember des laufenden Jahres wird die neue Tramlinie über die Hardbrücke in Betrieb gehen. Auf Ende 2019 ist die Verlängerung der Tramlinie 2 nach Schlieren geplant. Gemäss Aussagen der VBZ entsteht durch die Verzögerung der Trambeschaffung ein Engpass an Tramfahrzeugen. Dieser könne mit einer Sanierung von alten Tramfahrzeugen bewältigt werden. Für die Verlängerung der Tramlinie 2 schliesslich stünden zurzeit aber nicht genügend Fahrzeuge zur Verfügung.

#### *Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission*

Zur Verzögerung bei der Trambeschaffung hat auch der ZVV mit seinem Vorgehen bei der verweigerten Kostengutsprache beigetragen. Die Kommission wird bei Vorliegen neuer Erkenntnisse prüfen, ob sie weitere Abklärungen vornehmen wird.

### **3.12 Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich**

Die Kommission hat in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht über ihre Abklärungen und Erwägungen informiert. Der Direktion der Justiz und des Innern liegt das damals angekündigte externe Gutachten zu den Suiziden in den Zürcher Gefängnissen der Jahre 2014 und 2015 vor. Die genaue Analyse durch das Amt für Justizvollzug ist in die Wege geleitet. Die Geschäftsprüfungskommission wird von der Direktion einen Bericht erhalten, welche Schlussfolgerungen diese aus dem Gutachten zieht.

### **3.13 Kurzberichterstattung zu den weiteren Pendenzen**

#### **3.13.1 Beschlossene Pendenzen**

##### *Compliance-Management*

Der Regierungsrat erteilte im Oktober 2012 einen Auftrag zur Korruptionsbekämpfung. In der Folge beschloss der Regierungsrat ein Compliance-Management-System einzurichten. Mit RRB Nr. 128 vom 11. Februar 2015 wurde bei der Finanzdirektion die Stelle eines Compliance-Managers geschaffen, der direkt dem Finanzdirektor unterstellt ist. Die Geschäftsprüfungskommission der Legislatur 2011–2015 nahm das Thema Compliance-Management auf ihre Pendenzenliste und beantragte der neuen Geschäftsprüfungskommission in ihrem Übergabeprotokoll vom 23. April 2015, es als Pendezen weiterzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

Mit RRB Nr. 750 vom 13. Juli 2016 beauftragte der Regierungsrat die Finanzdirektion, eine Arbeitsgruppe «Compliance» zu bilden, die den Handlungsbedarf ermittelt und Empfehlungen zu Compliance-Standards erarbeitet. Danach hat die Finanzdirektion dem Regierungsrat Bericht zu erstatten. Am 24. November 2016 beschloss die Geschäftsprüfungskommission schliesslich, das Thema in den Pendenzenpeicher aufzunehmen.

Mit Medienmitteilung vom 21. Dezember 2016 hat die Direktion der Justiz und des Innern einen Verhaltenskodex veröffentlicht. Die Justizkommission hat mit Schreiben vom 16. Januar 2017 angeregt, dass sich die Geschäftsprüfungskommission des Themas annehmen solle. Im Rahmen ihrer Abklärungen zum Compliance-Management wird sich die Kommission auch mit dem Verhaltenskodex der Direktion der Justiz und des Innern befassen.

### *Kantonales Immobilienmanagement*

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission befassten sich in den letzten Jahren regelmässig mit der Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements (siehe insbesondere KR-Nr. 49/2014). In der Zwischenzeit stimmte der Kantonsrat der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 betreffend Reorganisation Immobilienmanagement am 2. November 2015 zu. Dies hat verschiedene Änderungen des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zur Folge. Gemäss Übergangsbestimmungen hätte der Regierungsrat bis zum 1. Juli 2016 eine Verordnung zum Vollzug dieser Bestimmungen zu erlassen und zur Genehmigung dem Kantonsrat vorlegen sollen. Diese Frist konnte jedoch nicht eingehalten werden.

Mit RRB Nr. 705 vom 6. Juli 2016 genehmigte der Regierungsrat für die Einführung des Mietermodells die entsprechenden Ziele, die Projektorganisation, den provisorischen Terminplan und die Kosten. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erachtet es die Geschäftsprüfungskommission als angezeigt, sich regelmässig nach dem Umsetzungsstand der geplanten fünf Projektphasen gemäss dem provisorischen Terminplan zu erkundigen.

### *Open Government Data*

Im Geschäftsjahr 2014/2015 beschloss die Geschäftsprüfungskommission für die Staatskanzlei das Schwerpunktthema «Open Government Data» und liess sich entsprechend informieren. In ihrem Bericht hielt sie die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen fest. Damals stand das Projekt in der Aufbauphase. Nach Abschluss dieser Phase Ende 2016 hatte die Staatskanzlei dem Regierungsrat Bericht zu erstatten und das weitere Vorgehen zu beantragen. Mit Beschluss vom 7. Dezember 2016 (RRB Nr. 1183/2016) hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, im Rahmen eines direktionsübergreifenden Projekts unter Einbezug der Direktionen eine Strategie «Digitale Verwaltung» mit einem Umsetzungsplan auszuarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen. Die Stossrichtungen sind die Vereinfachung und der Ausbau des digitalen Leistungsangebotes, die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Akzeptanz, Zugänglichkeit und Durchdringung bei den Anspruchsträgern, der Ausbau von Open Government, die Förderung der digitalen Partizipation, die Etablierung des Kulturwandels, die Entwicklung von digitalen Fähigkeiten und Kompetenzen, die Umsetzung des digitalen Arbeitsplatzes und die Verbesserung der technischen Grundlagen für die Digitalisierung. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zu gegebenem Zeitpunkt damit näher auseinandersetzen.

### *Wohnbauförderung*

Die Kommission hat dieses Thema neu in den Pendenzenpeicher aufgenommen. Ziel ihrer Abklärungen ist die Überprüfung, wie die Fachstelle für Wohnbauförderung der Volkswirtschaftsdirektion organisiert ist, wie sie ihren politischen und gesetzlichen Auftrag wahrnimmt und wie sie mit den vorhandenen finanziellen Mitteln und Fördergeldern umgeht. Die Kommission wird im kommenden Berichtsjahr Abklärungen dazu vornehmen.

### *Zurückhalten von Studien*

#### *Anlass*

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hatte eine Studie zur Zuwanderung verfasst. Sie wurde in zwei Teile aufgeteilt. Den ersten Teil, der einen neuen Fachkräftemangel-Indikator beinhaltete, veröffentlichte das Amt Anfang September 2016. Der zweite Teil wurde durch die Medien Ende November veröffentlicht. Das AWA hat gegenüber den Medien erklärt, dass es den zweiten Teil bewusst zurückgehalten hatte. Die politische Diskussion bei der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative um den Inländervorrang habe Anfang September noch am Anfang gestanden und sei von der Aussage geprägt gewesen, dass es zu viele Zuwanderer gebe. Ende November sei die Debatte fortgeschritten, und die Studie könne einen Mehrwert schaffen. Die Kommission wird im kommenden Berichtsjahr Abklärungen dazu vornehmen.

## **4. Kurzberichterstattung zum Themenspeicher**

### *Berufsfachschulen*

Im Berichtsjahr 2013/2014 beschloss die Geschäftsprüfungskommission für die Bildungsdirektion den Schwerpunkt Berufsfachschulen. In der Folge führte sie eine Veranstaltung am Bildungszentrum Zürichsee durch. Daraus resultierte die Empfehlung, die Weiterentwicklung des Brückenangebots / 10. Schuljahres zu beobachten (siehe auch KR-Nr. 49/2014). Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 fragte die Geschäftsprüfungskommission dementsprechend nach. Die Bildungsdirektion führte zu diesem Zeitpunkt im Bereich Brückenangebot eine Leistungsüberprüfung durch. Es standen zwei Massnahmen zur Diskussion: Kürzung der Beiträge an die Gemeinden oder eine Zulassungsbeschränkung für den Eintritt ins 10. Schuljahr. Die Bildungsdirektion wollte die Gemeinden in den Prozess miteinbeziehen.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission lagen damals noch keine konkreten Pläne vor, um die Bedingungen für das 10. Schuljahr zu verbessern. Demnach ist das Thema noch nicht erledigt.

*Beschaffung und Einsatz von Government Software im Kanton Zürich*

Siehe Ziffer 3.2

*Controlling bei der Baudirektion*

Siehe Ziffer 3.5

*Schülerorganisationen an den kantonalen Mittelschulen/ Einflussnahme auf die Schülerschaft*

Siehe Ziffer 3.10

*Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial*

Siehe Ziffer 3.11

*Innovationspark Dübendorf*

Der Regierungsrat hat sich zum Ziel gesetzt, auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf den Innovationspark Zürich zu erstellen. Die Stärkung der Innovationskraft und der Branchendiversität wurde als Legislaturziel beschlossen. Die Geschäftsprüfungskommission sah zu Beginn der Legislatur keinen Klärungsbedarf, beschloss aber, das Thema in den Themenspeicher aufzunehmen.

*Interinstitutionelle Zusammenarbeit iiz*

Die Interinstitutionelle Zusammenarbeit ist bei der Volkswirtschaftsdirektion beim Amt für Wirtschaft und Arbeit im Bereich Arbeitsmarkt angegliedert. Die Geschäftsprüfungskommission der Legislatur 2011–2015 nahm das Thema auf ihre Pendenzenliste und beantragte der neuen Geschäftsprüfungskommission in ihrem Übergabeprotokoll vom 23. April 2015, es als Pendezenz weiterzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

*Kantonales Steueramt*

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss im Berichtsjahr 2013/2014 für die Finanzdirektion das Schwerpunktthema Kantonales Steueramt. Ein Fazit war unter anderem die Feststellung, dass eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Steuern notwendig wäre (siehe KR-Nr. 49/2014). Eine Überprüfung fand bisher nicht statt. Die Geschäftsprüfungskommission

beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission liess sich im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 über den damaligen Stand informieren. Gemäss Aussage der Finanzdirektion bewährt sich die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den kommunalen Steuerämtern. Ein Gutachten der HSG bestätigt dies. Vorangetrieben werde die gemeinsame IT-Plattform von Kanton und Gemeinden. Aus verschiedenen, nicht zuletzt auch finanziellen Gründen sei ein schrittweises Vorgehen geplant, das über die laufende Legislaturperiode hinausgehen werde. Demnach ist das Thema noch nicht erledigt.

#### *Kantonales Submissionswesen*

In der Legislatur 2011–2015 befasste sich eine Subkommission der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission mit dem Submissionswesen der kantonalen Verwaltung. Im Schlussbericht wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben. Die Umsetzung dieser Empfehlungen ist zu gegebener Zeit zu überprüfen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss deshalb, das Thema in den Themenspeicher aufzunehmen.

#### *Neuorganisation Gefängnisse Kanton Zürich*

Im März 2014 beschloss der Regierungsrat eine Neuorganisation der Gefängnisse im Kanton Zürich. Die Geschäftsprüfungskommission der Legislatur 2011–2015 nahm das Thema auf ihre Pendenzenliste und beantragte der neuen Geschäftsprüfungskommission in ihrem Übergabeprotokoll vom 23. April 2015, es als Pendezen weiterzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

#### *Projekt Kinder- und Jugendforensik*

Im Berichtsjahr 2012/2013 wählte die Geschäftsprüfungskommission für die Gesundheitsdirektion den Schwerpunkt Zentrum für Forensische Psychiatrie (KR-Nr. 81/2013). Im Berichtsjahr 2013/2014 beschloss sie als Schwerpunkt den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KR-Nr. 49/2014). Die Geschäftsprüfungskommission kam dabei zum Schluss, dass die Schaffung innerkantonal stationärer forensisch-psychiatrischer Kapazitäten für Jugendliche begrüssenswert sei. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts 2015 liess sich die Geschäftsprüfungskommission über die bisherige Entwicklung informieren. Die problematische Situation der Jugendlichen hinsichtlich

forensisch-psychiatrischer Einrichtungen konnte noch nicht befriedigend gelöst werden. Straffällige, als gefährlich eingestufte Jugendliche werden auf Erwachsenenstationen untergebracht und von einem Facharzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie betreut. Mitte 2016 sollte zudem noch eine sozialpädagogische Fachperson eingestellt werden.

Bei der baulichen Erweiterung der Klinik Rheinau soll eine Adoleszentenstation mit sechs bis acht Plätzen geplant werden. Die anderen Kantone haben gemäss Gesundheitsdirektion jedoch noch kein klares Signal für eine Zusammenarbeit oder eine Beteiligung abgegeben. Dementsprechend sei auch nicht bekannt, wie viele Plätze tatsächlich notwendig wären. Demnach ist das Thema noch nicht erledigt.

## 5. Schlussbemerkungen

Mit Beginn der Legislatur 2015–2019 hat sich eine Veränderung in der Zusammensetzung einerseits der Geschäftsprüfungskommission, anderseits des Regierungsrates ergeben. Die Veränderung in der Zusammensetzung des Regierungsrates hatte spürbare positive Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit der Kommission.

Einzelne Direktionen haben die Transparenz erhöht und pflegen einen proaktiven Umgang. Im Gegensatz zu früher wird die Kommission über relevante Medienmitteilungen vorgängig informiert. In den einzelnen Ämtern der Verwaltung wird – soweit die Kommission dies beurteilen kann – gute Arbeit geleistet. Verbessert hat sich der Geist der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und zwischen den Direktionen, obwohl nach wie vor ein teilweise stark direktionsweises Handeln vorhanden ist. Spürbar ist zudem der Wille der Direktionen, auch heikle Themen mit der Kommission anzugehen. Der Kommission ist es ein Anliegen, einen vertrauensvollen Umgang mit der Verwaltung zu pflegen, um auch diese heiklen Themen zielführend angehen und konstruktive Kritik üben zu können. Ziel der parlamentarischen Kontrolle ist letztlich, das Handeln der Verwaltung transparent zu machen und diese wo möglich zu Verbesserungen anzuregen.

### *Abgang im Kommissionssekretariat*

Besonderer Dank geht an Frau Madeleine Speerli, die das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission während der letzten 18 Jahre geführt hat. Ihr vertieftes Wissen und ihre langjährige Erfahrung waren eine wichtige Stütze der Kommission.



## 6. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Daniel Hodel	
GPK-Vizepräsident	Daniel Frei	
<b>Direktionsreferate:</b>		<i>Stellvertretung</i>
Regierungsrat/Staatskanzlei	Daniel Hodel	<i>Daniel Frei</i>
Direktion der Justiz und des Innern	Josef Widler	<i>Christian Hurter</i>
Sicherheitsdirektion	<i>bis November 2016:</i> Benedikt Hoffmann <i>ab Dezember 2016:</i> Christian Hurter	<i>Josef Widler</i>
Finanzdirektion	Daniel Frei	<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>
<b>Weitere Referate:</b>		
Funktions- und Querschnittbereiche	Daniel Schwab	
Anerkannte kirchliche Körperschaften	Susanne Trost	
und jüdische Gemeinden	Stellvertreterin: Edith Häusler	
<b>Subkommissionen:</b>		
<i>Aufsichtseingaben</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Benedikt Hoffmann ( <i>ab Dezember 2016</i> ) Christian Hurter ( <i>bis November 2016</i> ) Prisca Koller zuständige Referentin / zuständiger Referent	
<i>Arbeitsstrukturen</i>	Daniel Hodel, Vorsitz Daniel Frei Daniel Schwab Josef Widler	
<i>Beantwortung von Anfragen der Kantonsratsmitglieder</i>	Barbara Bussmann, Vorsitz Edith Häusler Christian Hurter	
<i>Personal</i>	Daniel Frei, Vorsitz Edith Häusler Prisca Koller	
<i>Datenschutz</i>	Edith Häusler, Vorsitz Barbara Bussmann Daniel Hodel Benedikt Hoffmann	

**GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung:**

<i>IT kantonale Verwaltung</i>	Daniel Schwab, Vorsitz
<i>(Sekretariat Hans-Peter Schaub)</i>	Daniel Frei
	Daniel Hodel
	Peter Uhlmann
	Martin Arnold, FIKO-Mitglied
	Yvonne Bürgin, FIKO-Mitglied
	Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin

**GPK-Subkommission mit JUKO-Vertretung:**

<i>Staatstrojaner (abgeschlossen)</i>	Daniel Hodel, Vorsitz
	Edith Häusler
	Josef Widler
	Johannes Zollinger, JUKO-Präsident
	Claudia Wyssen, JUKO-Mitglied

**FIKO-Subkommissionen mit GPK-Vertretung:**

<i>PJZ</i>	Jürg Sulser, FIKO-Vorsitz
	Sabine Sieber, FIKO-Mitglied
	Peter Vollenweider, FIKO-Mitglied
	Daniel Frei
	Daniel Hodel
<i>PCG (abgeschlossen)</i>	Ralf Margreiter, FIKO-Vorsitz
	Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin
	Beat Bloch, AWU-Präsident
	Hanspeter Göldi, ABG-Mitglied
	Peter Uhlmann
<i>Sekretariat der GPK:</i>	Emanuel Brügger ( <i>ab Dezember 2016</i> )
	Madeleine Speerli ( <i>bis November 2016</i> )
	Stellvertreter: Hans-Peter Schaub
	Ständiger Protokollführer: Daniel Bitterli

Zürich, 2. März 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Daniel Hodel	Emanuel Brügger