

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit vom April 2015 bis März 2016

Inhalt	Seite
Einleitung	2
1. Schwerpunktt Themen auf der Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates	5
1.1 Personalwesen kantonale Verwaltung	5
1.2 Elektronisches Patientendossier	6
2. Vertiefte Untersuchungen	7
2.1 IT in der kantonalen Verwaltung	7
3. Pendenzenspeicher	9
3.1 Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich	10
3.2 Cybercrime	14
3.3 GovWare / Staatstrojaner	14
3.4 Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial	16
3.5 Kurzberichterstattung zu den weiteren Pendenzen	18
4. Kurzberichterstattung zum Themenspeicher	20
5. Schlussbemerkungen	22
6. Organisation der GPK	22

* 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 am See; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretärin: Madeleine Speerli.

Einleitung

Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

Gemäss § 49 b 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, anderseits weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten.

In den vergangenen Legislaturen wählte die Geschäftsprüfungskommission jeweils zu Beginn des Amtsjahres Schwerpunktthemen aus möglichst ausgewogen über alle Direktionen, Ämter und Betriebe. Daneben stellte sie für aussergewöhnliche Entwicklungen und Ereignisse genügend Arbeitskapazität sicher. Für die einzelnen Direktionen wurden Referentinnen und Referenten bestimmt. Für direktionsübergreifende Bereiche und spezielle Vorkommnisse setzte die Geschäftsprüfungskommission nach Bedarf Subkommissionen ein. Falls angezeigt bestand zudem die Möglichkeit, eine vertiefte Untersuchung durchzuführen. In diesen Fällen konnte ein zusätzlicher Mitarbeiter der Parlamentsdienste zur Unterstützung beigezogen werden. Die Zustimmung der Präsidien der Aufsichtskommissionen war jedoch Voraussetzung.

Vor Abschluss der vergangenen Legislatur listete die Geschäftsprüfungskommission die wichtigsten Pendenzen in einem Übergabeprotokoll auf. Anlässlich einer Besprechung zwischen dem bisherigen und dem neuen Präsidenten der Geschäftsprüfungskommission sowie der Kommissionssekretärin wurde dieses Protokoll näher erläutert. Nach der Beratung in der neuen Geschäftsprüfungskommission wurden die Pendenzen weitgehend übernommen und je nach Wichtigkeit priorisiert.

Überprüfung der Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission überprüfte letztmals am Anfang der Legislatur 2007 – 2011 ihre Arbeitsweise und ihre Berichterstattung. Bereits damals stand die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates im Vordergrund. Die für die Prüfung erforderlichen Ressourcen und die daraus resultierenden Ergebnisse vermochten nicht mehr zu befriedigen. Erstmals wurde der Geschäftsbericht 2007 in einer gestraffteren Form behandelt, um mehr Ressourcen für die übrige Aufsichtstätigkeit zu schaffen. In den folgenden Jahren zeigte es sich jedoch, dass nach wie vor zwischen Anfang April bis zu den Sommerferien praktisch sämtliche Ressourcen der Geschäftsprüfungskommission in die Prüfung des Geschäftsberichts investiert wurden. Aus heutiger Sicht weist die Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission weiteres Optimierungspotenzial auf.

Zu Beginn der laufenden Legislatur beschloss die Geschäftsprüfungskommission deshalb, ihre bisherige Arbeitsweise nach rund acht Jahren erneut zu überprüfen, um die zur Verfügung stehenden Ressourcen zielgerichteter einsetzen zu können. Sie einigte sich schliesslich auf die folgende Organisation: 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.

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.

Künftig soll der Geschäftsbericht deshalb nur formal nach folgenden Kriterien auf seine Vollständigkeit geprüft werden:

- 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?

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 Pendenzenpeicher (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 eingeflossen? 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.

Ein drittes Element ist die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates. Hier stützt sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Zwischenberichterstattung des Regierungsrates, die Bestandteil des Geschäftsberichtes ist. Es stehen folgende Fragen im Vordergrund:

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

Für die umschriebene Prüfung des Geschäftsberichts bildet die Geschäftsprüfungskommission drei entsprechende Arbeitsgruppen. Diese erstatten im Plenum über ihre Prüfergebnisse Bericht. Die Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommission fliesst wiederum in den gemeinsamen Antrag der Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission und Justizkommission ein. Dieser wird in der Regel am letzten Montag vor den Sommerferien im Kantonsrat behandelt. Mit der neuen Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission wird sich ihre Berichterstattung verändern und vermutlich auch kürzer ausfallen. Die Kommission verspricht sich aus dieser veränderten Arbeitsweise zusätzliche Ressourcen für ihre weiteren Aufgaben.

Schwerpunktthemen auf Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates

Zu Beginn der Legislatur legt die Geschäftsprüfungskommission zwei bis vier Schwerpunktthemen fest, welche 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.

Als erste Schwerpunkte hat die Geschäftsprüfungskommission "Personalwesen kantonale Verwaltung" und "Elektronisches Patientendossier" bestimmt. In der nachfolgenden Berichterstattung werden Zwischenberichte über die bisherigen Arbeiten vorgelegt.

Vertiefte Untersuchungen

Auch in der laufenden Legislatur will die Geschäftsprüfungskommission diese Untersuchungsmöglichkeit nutzen. 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 beiziehen.

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. Für die Antragstellung steht ein Formular zur Verfügung, in das die Zielsetzung, ein mögliches Vorgehen und die benötigten Ressourcen einzutragen sind. 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. Je nach Bedarf bietet die Kommissionssekretärin Unterstützung an. 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 5229 a).

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 5016 a).

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 5190, Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 150/2009 betr. Waidhaldentunnel;
- Vorlage 5201, Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 56/2009 betr. Projektierungs- und Vorbereitungsarbeiten für den Autobahnzusammenschluss Bülach – Glattfelden;
- Vorlage 5218, Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 103/2010 betr. Nutzung des tiefen Untergrundes (Geothermie);
- Vorlage 5233, Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 260/2010 betr. Seerestaurant im Bereich Bürkliplatz.

Weiter hat sie zu folgendem Fristerstreckungsgesuch der Geschäftsleitung des Kantonsrates Antrag gestellt:

- KR-Nr. 217a/2012, Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zur Motion KR-Nr. 217/2012 betreffend Sozialversicherungsbeiträge auf Sitzungsgelder.

Im Übrigen traf sich die Geschäftsprüfungskommission im Berichtsjahr zu 29 Sitzungen (bis und mit 3. März 2016). Die Subkommissionen wurden ihrem Bedarf entsprechend zu separaten Sitzungen einberufen.

1. Schwerpunktthemen auf der Basis der Legislaturplanung des Regierungsrates

1.1 Personalwesen kantonale Verwaltung: Zwischenberichterstattung per 11. Februar 2016

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss im September 2015 den Legislatorschwerpunkt "Personalwesen kantonale Verwaltung". Mit den Abklärungen wurde eine Subkommission unter dem Vorsitz von Daniel Frei beauftragt. Als weitere Mitglieder wurden Edith Häusler und Elisabeth Pflugshaupt ernannt. Nachdem Elisabeth Pflugshaupt Ende November 2015 in die Finanzkommission gewählt wurde, nahm ab Januar 2016 Prisca Koller Einsitz in der Subkommission. Im Zentrum der Abklärungen stehen hauptsächlich die Rechtsgrundlagen im Personalwesen, die Erarbeitung und Umsetzung der Personalstrategie 2016 – 2019, die direktionsübergreifenden Aufgaben bzw. die Querschnittsfunktion des kantonalen Personalamtes sowie die Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen diesem und den Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei.

Um sich einen Überblick zu verschaffen, führte die Subkommission als Erstes eine Besprechung mit dem Finanzdirektor durch, an dem die Chefin ad interim des Personalamtes sowie der Generalsekretär teilnahmen. In einem weiteren Schritt sind Gespräche mit den Personalbeauftragten der Direktionen und der Staatskanzlei geplant. Den zuständigen Regierungsmitgliedern ist es dabei freigestellt, an diesen Gesprächen ebenfalls teilzunehmen.

Die Geschäftsprüfungskommission geht davon aus, dass sie in ihrem Tätigkeitsbericht 2016/2017 über ihre Erkenntnisse und Schlussfolgerungen Bericht erstatten sowie Empfehlungen abgeben kann. Dannzumal ist zu entscheiden, ob in der laufenden Legislatur weiterer Klärungsbedarf zum Personalwesen in der kantonalen Verwaltung besteht.

1.2 Elektronisches Patientendossier: Zwischenberichterstattung per 11. Februar 2016

Unter Federführung der Gesundheitsdirektion will der Regierungsrat in der laufenden Legislatur den Aufbau eines elektronischen Patientendossiers im Kanton unterstützen. Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich erstmals am 20. August 2015 mit diesem Legislativziel. Am 3. September 2015 wurde der Antrag, das elektronische Patientendossier in den Pendenzenzspeicher aufzunehmen, bewilligt. 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.

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss, vorerst dem Gesundheitsdirektor und dem kantonalen Datenschutzbeauftragten Fragen zur schriftlichen Beantwortung zu folgenden Bereichen vorzulegen: Rechtsgrundlagen, Funktion des elektronischen Patientendossiers, Projektorganisation und Projektablauf, Plattform für die Verwaltung des Datenzugriffs und Datenaustauschs, Einbezug des kantonalen Datenschutzbeauftragten sowie Kosten. Die beiden Fragenkataloge wurden an der Sitzung vom 10. September 2015 genehmigt und am 16. September 2015 verschickt. Die Antworten der Gesundheitsdirektion lagen am 25. September 2015 vor. In der Beilage stellte sie der Kommission das Papier eHealth suisse, Fragen und Antworten vom 24. August 2015 sowie die eHealth-Strategie Kanton Zürich zur Verfügung. Die Antworten des kantonalen Datenschutzbeauftragten lagen der Geschäftsprüfungskommission am 30. Oktober 2015 vor.

Am 19. November 2015 beriet die Geschäftsprüfungskommission die eingegangenen Antworten. Es zeigte sich, dass weiterhin verschiedene Fragen offen blieben und sich Zusatzfragen stellten. Diese betrafen insbesondere den Verein Trägerschaft ZAD, der sich dem Aufbau und dem Betrieb einer kantonsweiten Gemeinschaft für das elektronische Patientendossier gemäss der nationalen Strategie eHealth Schweiz widmet. Weitere Fragen betrafen das Submissionsverfahren für die dazu notwendige Plattform. Der Fragenkatalog wurde an der Sitzung vom 17. Dezember 2015 genehmigt und mit Schreiben vom 13. Januar 2016 dem Gesundheitsdirektor zur schriftlichen Beantwortung zugestellt. Seine Antworten lagen am 24. Januar 2016 vor. Sie werden Gegenstand der Besprechung mit dem Gesundheitsdirektor vom 3. März 2016 sein.

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 betr. den Lotteriefonds. Die Geschäftsprüfungskommission gelangte mit Schreiben vom 15. Januar 2016 an die Finanzkommission und bot dieser ihre Unterlagen zum elektronischen Patientendossier an. Die Finanzkommission nahm dieses Angebot an und lud zudem eine Delegation der Geschäftsprüfungskommission an ihre Sitzung vom 28. Januar 2016 ein, an der die Vorlage 5247 im Beisein des Gesundheitsdirektors behandelt wurde.

Mit Schreiben vom 14. Januar 2016 gelangte die Geschäftsprüfungskommission zudem an den eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten hinsichtlich Datenbearbeitung durch privatrechtliche Organisationen. Seine Antwort lag der Geschäftsprüfungskommission mit Schreiben vom 25. Januar 2016 vor.

Nach der Besprechung mit dem Gesundheitsdirektor vom 3. März 2016 wird die Geschäftsprüfungskommission basierend auf den vorhandenen Informationen eine Auslegeordnung vornehmen und die nächsten Schritte beraten. Die künftige Bearbeitung dieses Schwerpunktthemas wird sich hauptsächlich auf die Zwischenberichterstattungen zu den Legislaturzielen in den Geschäftsberichten des Regierungsrates abstützen.

2. Vertiefte Untersuchungen

2.1 IT in der kantonalen Verwaltung:

Zwischenberichterstattung per 11. Februar 2016

Zielsetzung und Organisation

Auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission beschlossen die Präsidien der Aufsichtskommissionen vor den Sommerferien 2015, eine vertiefte Untersuchung zum Thema IT in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission betraute mit der Durchführung der Untersuchung die Subkommission "IT kantonale Verwaltung", welcher die folgenden vier Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission angehören: Daniel Schwab (Vorsitz), Daniel Frei, Daniel Hodel und Peter Uhlmann. Bei der Behandlung finanzieller Fragen wird punktuell eine Delegation der Finanzkommission beigezogen, der Martin Arnold, Yvonne Bürgin und Beatrix Frey-Eigenmann angehören. Die Subkommission wird bei ihrer Arbeit durch den wissenschaftlichen Mitarbeiter der Parlamentsdienste für vertiefte Untersuchungen der Oberaufsicht, Hans-Peter Schaub, unterstützt. Die Subkommission hat bisher neun Sitzungen durchgeführt, die erste davon fand am 4. Juni 2015 statt.

Gegenstand der Untersuchung sind die Organisation, Zuständigkeiten und Abläufe im IT-Management der Kantonsverwaltung. Innerhalb der Themenfelder des IT-Managements sieht die Subkommission einen Schwerpunkt auf der direktions- und ämterübergreifenden Koordination, der Rolle und dem Einbezug des KITT sowie der KITT-Geschäftsstelle, dem Ressourcen- und Kostenmanagement, dem Projektportfoliomanagement sowie der Auslastung der für das IT-Management vorhandenen Ressourcen vor. In Abstimmung mit der Geschäftsprüfungskommission hat die Subkommission die folgenden leitenden Fragestellungen formuliert:

Ist das IT-Management zur Abwicklung von IT-Projekten in der kantonalen Verwaltung einheitlich und zweckmässig?

Ist das IT-Management der kantonalen Verwaltung konform mit bestehenden Strategien?

Sind die untergeordneten strategischen Grundlagen (Umsetzungsplan, Direktionsstrategien etc.) konform mit der übergeordneten kantonalen Informatikstrategie?

Soweit die Subkommission im Rahmen ihrer Arbeiten Bedarf zur Verbesserung der Zweckmässigkeit, der Einheitlichkeit und/oder der Strategiekonformität des IT-Managements der kantonalen Verwaltung erkennt, soll sie entsprechende Empfehlungen für Verbesserungs-massnahmen formulieren.

Bisherige Arbeiten

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich bereits in den vergangenen Jahren regelmässig mit dem Thema IT in der kantonalen Verwaltung befasst. Für eine Zusammenfassung ihrer diesbezüglichen Feststellungen und Schlussfolgerungen, einschliesslich eines Rückblicks auf vergangene Jahre, sei an dieser Stelle auf den letztjährigen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission (Tätigkeitsbericht 2014/15: KR-Nr. 86/2015) verwiesen.

Nebst der Geschäftsprüfungskommission hat sich auch die Finanzkontrolle in den letzten Jahren verschiedentlich mit Fragen zur IT in der Verwaltung beschäftigt. Die Subkommission hat sich deshalb am 17. September 2015 von der Finanzkontrolle deren bisherige Prüfungen und Erkenntnisse erläutern lassen. Die Finanzkontrolle stellte namentlich ihre IT-

Kurzchecks sowie ausgewählte, IT-spezifische Auszüge aus Semesterberichten der jüngeren Vergangenheit vor. Für die Subkommission verfestigte sich insgesamt der Eindruck, dass die organisatorische Stellung des KITT sowie der Umsetzungsgrad der vom Regierungsrat 2008 beschlossenen Informatikstrategie zu den Fragestellungen gehören, welche im Rahmen der vertieften Untersuchung näher betrachtet werden sollen.

Am 24. September 2015 hat die Subkommission den Regierungspräsidenten sowie eine Vertretung des KITT getroffen. Im Vordergrund dieses Treffens stand die Präsentation des im September 2015 (RRB 883/2015) beschlossenen Vorhabens des Regierungsrats, bei einer externen Firma seinerseits eine Überprüfung des IT-Bereichs vornehmen zu lassen. Der Regierungsrat will dabei die Bereiche Informatik-Strategie, -Steuerung und -Organisation, Fachapplikationen, Querschnittapplikationen sowie IT-Grundversorgung prüfen lassen. Im Sinn einer besseren Abgrenzung der Arbeiten nahm die Subkommission in der Folge gewisse Anpassungen an ihrer laufenden Untersuchung vor. Sie ist der Ansicht, dass ihre Untersuchung in der angepassten Form eine sinnvolle Ergänzung darstellt zur Überprüfung, welche der Regierungsrat durchführen lässt. Im Übrigen sei in diesem Zusammenhang festgehalten, dass die Geschäftsprüfungskommission und die Aufsichtskommissionspräsidien die Durchführung und Stossrichtung ihrer vertieften Untersuchung aufgrund ihrer langjährigen Beschäftigung mit dem Thema (siehe oben) beschlossen und dem Regierungsrat kommuniziert hatten, bevor das Prüfvorhaben des Regierungsrats bekannt war.

Ein weiteres Gespräch hat die Subkommission am 28. Januar 2016 geführt. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen E-Government und IT liess sich die Subkommission vom Staatsschreiber und dem Leiter der kantonalen Stabsstelle E-Government die Tätigkeit der Stabsstelle und der interdirektionalen Fachgruppe E-Government, deren Zusammenarbeit mit dem KITT sowie die direktionsübergreifende Koordination im Bereich des E-Government erläutern.

Als eine wichtige Grundlage für ihre Untersuchung analysiert die Subkommission die strategischen Grundlagen für das IT-Management der kantonalen Verwaltung. Dazu zählen insbesondere die vom Regierungsrat 2008 beschlossene kantonale Informatikstrategie sowie die in der Folge erlassenen Informatikstrategien der Direktionen und der Staatskanzlei. Damit will sich die Subkommission einen Überblick über die strategischen Ziele der Verwaltung im IT-Bereich verschaffen und untersuchen, inwieweit die verschiedenen Vorgaben miteinander konsistent sind. Bei offenen Fragen gelangt die Subkommission an den Regierungsrat bzw. die Direktionen. Diese Arbeiten sind zum Zeitpunkt der Erstellung des vorliegenden Berichts am Laufen.

Zum andern will sich die Subkommission als Grundlage für ihre weiteren Untersuchungen einen Überblick über die aktuell in der kantonalen Verwaltung laufenden IT-Projekte verschaffen. Zu diesem Zweck hat die Subkommission mit Schreiben vom 19. November 2015 den Regierungsrat gebeten, ihr eine Aufstellung der laufenden IT-Projekte ab einem Ausgabenvolumen von 200'000 Franken zukommen zu lassen und dabei verschiedene Angaben zu den Projekten zu machen, beispielsweise zu einer allfälligen direktions- oder ämterübergreifenden Kooperation, zur Form einer allfälligen Einbindung des KITT oder zu einer allfälligen verwaltungsexternen Beteiligung bei den Projektarbeiten. Die Subkommission hat die entsprechenden Angaben mit Schreiben vom 29. Januar 2016 erhalten und wird diese nun auswerten.

Im Sinn einer allgemeinen Zwischenbilanz kann an dieser Stelle Folgendes festgehalten werden: Alle bisher geführten Gespräche und getätigten Abklärungen haben die Subkommission in ihrer Einschätzung bestärkt, dass die vertiefte Untersuchung die richtigen Fragen zu einem wichtigen Themenbereich aufgreift und dass beim IT-Management der kantonalen Verwaltung, ganz besonders bei den organisatorischen sowie strategischen Voraussetzungen für dessen direktionsübergreifende Koordination, Optimierungsbedarf besteht, bei dem es für die Oberaufsicht am Ball zu bleiben gilt.

Geplante Arbeiten

In einem nächsten Untersuchungsschritt ist geplant, aus der Aufstellung der aktuellen IT-Projekte einige wenige Projekte auszuwählen und näher zu untersuchen. Bei der Projektauswahl wird es keineswegs darum gehen, Exempel zu statuieren, sondern sich anhand einiger Fälle aus der grossen Menge an Projekten einen Eindruck zu verschaffen, wie das IT-Management bei Regierung und Verwaltung konkret abläuft, wie deren strategische Zielsetzungen in der Praxis umgesetzt werden und wo sich bei der bestehenden Organisation des IT-Bereichs allenfalls Probleme stellen. In Gesprächen mit Regierungs- und Verwaltungsvetretern sollen diese Erkenntnisse überprüft und um allgemeinere, von einzelnen Projekten losgelöste Einschätzungen ergänzt werden.

Abschliessend wird es darum gehen, die so gewonnenen Erkenntnisse zusammenzuführen und daraus Empfehlungen abzuleiten, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten die Zweckmässigkeit, Einheitlichkeit und/oder Strategiekonformität das IT-Management des Kantons optimiert werden könnte.

Die Subkommission hat sich zum Ziel gesetzt, im Herbst 2016 ihre Arbeiten abzuschliessen und der Geschäftsprüfungskommission über deren Ergebnisse Bericht zu erstatten.

3. Pendenzenspeicher

Nachfolgende Pendenzen nahm die Geschäftsprüfungskommission seit Beginn der Legislatur in den Pendenzenspeicher auf:

- Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich
- Cybercrime
- Forensisches Institut Zürich
- GovWare / Staatstrojaner
- Arbeitsweise der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren am Beispiel 50+ im Arbeitsmarkt
- Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial
- Beizug externer Mitarbeitender in der kantonalen Verwaltung

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 Pendenzenspeicher gestellt worden, über welche die Geschäftsprüfungskommission jedoch noch nicht beschlossen hat:

- E-Voting
- KESB
- Schulabgänger ohne Lehrstellen
- Spitalsteuerung
- Standortattraktivität Kanton Zürich
- Wohnbauförderung

Über diese Anträge wird die Geschäftsprüfungskommission im nächsten Berichtsjahr beschliessen.

3.1 Modalitäten der Untersuchungshaft in den Gefängnissen des Kantons Zürich

Ausgangslage

Die Nationale Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)¹ kritisierte in ihrem Tätigkeitsbericht 2014 basierend auf einem Gutachten des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR)² betreffend Untersuchungshaft vom 11. Mai 2015 in diversen Punkten die schweizerische und zürcherische Praxis beim Vollzug der Untersuchungshaft. Das Amt für Justizvollzug (JUV) nahm diese Kritik auf und leitete eine Überprüfung der Modalitäten der Untersuchungshaft in die Wege. Nach dem Suizid im Gefängnis Zürich vom 7. August 2015 (Suizid der Mutter im Kindstötungsfall von Flaach) und nach entsprechend grosser Berichterstattung in den Medien nahm die Aktualität des Themas Suizid in den Gefängnissen und insbesondere in der Untersuchungshaft stark zu.

Die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern beauftragte in der Folge das JUV mit einem Bericht zu Handlungs- und Entwicklungsfeldern beim Vollzug der Untersuchungshaft. Dieser interne Bericht sollte bis Ende November 2015 vorliegen. Daneben wurde ein externes Gutachten in Auftrag gegeben, um die Suizide in den Zürcher Gefängnissen für den Zeitraum 2014 bis 2015 zu untersuchen und auf mögliches Verbesserungspotenzial zu überprüfen. Das Gutachten wird voraussichtlich im vierten Quartal 2016 vorliegen.

Die Geschäftsprüfungskommission hatte sich bereits früher mit dem Thema Suizide in den Gefängnissen des Kantons Zürich befasst. Nach dem Suizid vom August 2015 beschloss sie, sich näher informieren zu lassen. Eine erste Besprechung mit der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern sowie dem Chef des JUV fand Ende Oktober 2015 statt. Im Anschluss an die Besprechung wurde der Geschäftsprüfungskommission eine Zusammenfassung des Psychiatrisch-Psychologischen Dienstes (PPD) zum Thema Suizid in den Gefängnissen zugestellt. Dieser konnte insbesondere entnommen werden, dass Suizide unter Gefängnisinsassen häufiger als in der Allgemeinbevölkerung auftreten. Insassen, die sich in Untersuchungshaft befinden, suizidieren zudem häufiger als Insassen des Strafvollzugs. Schliesslich treten Suizide häufiger zu Beginn der Inhaftierung auf. 2010 beging in den Gefängnissen des Kantons Zürich 1 Person Suizid, 2011 waren es 4 Personen und 2012 5 Personen. 2013 trat kein Fall auf. 2014 war es 1 Person, die Suizid beging, 2015 waren es 5 Personen.

Nach Vorliegen des internen Berichts zur Überprüfung der Modalitäten der Untersuchungshaft wurde dieser von der Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern sowie dem Chef des JUV am 28. Januar 2016 der Geschäftsprüfungskommission vorgestellt.

Bevor darauf näher eingegangen wird, ist zu beachten, dass der Strafvollzug für rechtskräftig verurteilte Täter und Täterinnen in der Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich weiterentwickelt wurde, so dass er den heutigen Vorstellungen und Zielsetzungen entspricht. Hinsichtlich Untersuchungshaft fand gemäss JUV eine solche Entwicklung nicht im gleichen Ausmass statt. Die Haftbedingungen sind deutlich restriktiver als im Strafvollzug, obwohl bei den Insassinnen und Insassen die Unschuldsvermutung gilt. Begründet wird dieses strikte Regime mit dem Zweck der Untersuchungshaft. Es gilt, das Strafverfahren zu

¹ Die NKVF ist eine von Bund und Kantonen unabhängige nationale Kommission, die durch regelmässige Besuche und einen kontinuierlichen Dialog mit den Behörden sicherstellt, dass die Rechte von Personen im Freiheitsentzug eingehalten werden. Sie besteht aus zwölf Mitgliedern, die für eine Amtszeit von vier Jahren vom Bundesrat gewählt werden. Sie setzt sich aus Expertinnen und Experten in den Bereichen Grundrechte, Straf- und Massnahmenvollzug, Medizin und Psychiatrie zusammen.

² Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) ist ein Pilotprojekt im Auftrag des Bundes. Es hat die Aufgabe, den Prozess der Umsetzung internationaler Menschenrechtsverpflichtungen in der Schweiz zu fördern und Behörden auf allen Stufen, die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft dabei zu beraten und zu unterstützen. Es ist ein breit abgestütztes universitäres Netzwerk. Daran beteiligen sich die Universitäten Bern, Neuenburg, Fribourg, Zürich und Genf.

sichern und damit Flucht- und Kollusionsgefahr zu verhindern. Trotzdem ist aus Sicht des JUV Entwicklungsbedarf vorhanden. Der Zeitpunkt sei richtig, um in die Untersuchungshaft zu investieren. Dabei seien in erster Linie bestehende Ressourcen zu verwenden. Es seien aber zusätzliche Ressourcen notwendig, die mit Kompensationsmöglichkeiten – soweit möglich – auszugleichen wären.

Vorgehen bei der Überprüfung der Modalitäten der Untersuchungshaft

Die Untersuchungsgefängnisse Zürich (UGZ), bestehend aus den Gefängnissen Dielsdorf, Limmattal, Pfäffikon, Winterthur und Zürich, erhoben im Auftrag des JUV-Chefs den Ist-Zustand in ihren Betrieben, identifizierten die Handlungs- und Entwicklungsfelder für die Verbesserung der Modalitäten der Untersuchungshaft unter Berücksichtigung des Tätigkeitsberichts 2014 der NKVF sowie des Gutachtens des SKMR und leiteten erste Massnahmen in die Wege. Zudem schlugen sie weiterführende Projekte vor, mit deren Planung teilweise schon begonnen wurde.

Die Haftdauer in den Betrieben der UGZ betrug im Jahr 2015 zwischen 48,1 Tagen (Gefängnis Dielsdorf) und 64,1 Tagen (Gefängnis Zürich). Im langjährigen Verlauf lässt sich gemäss JUV eine leichte Zunahme der Aufenthaltsdauer von durchschnittlich 53,1 auf 57,2 Tage feststellen.

In den UGZ herrscht gemäss JUV in Bezug auf die sozialen Kontakte gegen aussen ein rigides Regime, beispielsweise Telefonverbote oder Besuche generell mit Trennscheiben. Im Innern der Gefängnisse sind die Möglichkeiten, soziale Kontakte zu pflegen, in den einzelnen Gefängnisbetrieben zurzeit unterschiedlich ausgestaltet. Während die einen Betriebe zweimal wöchentlich einen zweistündigen Gruppenvollzug haben, kennen andere Gefängnisse diese Möglichkeit nicht. Auch bei anderen Aktivitäten wie Arbeit, Beschäftigung und Schule, die ebenfalls der sozialen Kontaktpflege dienen, fallen die Angebote in den Gefängnissen der UGZ sehr unterschiedlich aus.

Die medizinische Grundversorgung sei grundsätzlich gut, wenngleich die Versorgung vor Ort durch medizinisches Fachpersonal nicht überall gleich ausgebaut sei. Jedes Gefängnis verfügt über eine Gefängnisärztin oder einen Gefängnisarzt. Eine Visite wird wöchentlich oder bei Bedarf abgehalten. Der Gesundheitszustand der eintretenden Personen wird durch medizinisches Fachpersonal abgeklärt. Suizidale Insassen werden auf Anordnung des Gefängnispsychiaters zu ihrem eigenen Schutz für eine gewisse Zeit in einer Arrestzelle untergebracht.

Die Ausbildung der Mitarbeitenden in Bezug auf das Erkennen einer möglichen Suizidalität erfolgt im Rahmen der Grundausbildung am Schweizerischen Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal (SAZ). Diese Ausbildung erfolgt berufsbegleitend, in der Regel zwei Jahre nach Eintritt des Mitarbeitenden. Daneben werden einzelne Mitarbeitende gezielt in entsprechende Weiterbildungsangebote des SAZ entsandt. Beispielsweise werden ein eintägiger Kurs zum Thema Suizidprävention oder ein sechstägiger Kurs zum Thema Umgehen mit psychisch auffälligen Gefangenen angeboten.

Handlungs- und Entwicklungsfelder

Basierend auf dem Ist-Zustand hat das JUV sieben Handlungs- und Entwicklungsfelder identifiziert:

- Soziale Kontakte der Inhaftierten zur Aussenwelt
- Soziale Kontakt der Inhaftierten im Innern der Gefängnisse
- Gruppenvollzug
- Arbeit, Beschäftigung und Schule für Inhaftierte
- Verbesserung der Betreuungssituation
- Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden
- Haftdauer

Für einzelne Handlungs- und Entwicklungsfelder liegen bereits konkrete Verbesserungsvorschläge vor. Hier braucht es gemäss JUV für eine direkte und sofortige Umsetzung nur noch die Bewilligung der notwendigen Ressourcen. So konnten beispielsweise im Gefängnis Zürich vier Dreierzellen zu Arbeitsräumen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation umgebaut werden. Die Belegungssituation in den Gefängnissen im Kanton Zürich – zwischen 85% bis 90% – würde solche Möglichkeiten zulassen. Im provisorischen Polizeigefängnis bei der Polizeikaserne hat die Kantonspolizei bereits Anpassungen vorgenommen. So wird beispielsweise auf Kajütenbetten verzichtet, um die Suizidgefahr zu reduzieren. Weiter wurden den UGZ und dem Generalplaner PJZ der Auftrag erteilt, das Polizei- und Justizgefängnis im PJZ technisch und gestalterisch auf Möglichkeiten zur Minderung der Suizidgefahr und zur Optimierung der Aufenthaltsqualität hin zu prüfen. Das Ergebnis sei danach in den weiteren Planungsprozess einzubringen. Ein gleiches Vorgehen gelte auch für das Vorprojekt Gesamtanierung des Gefängnisses Zürich.

Die Einführung eines doppelt besetzten Nachdienstes in den Gefängnissen Dielsdorf und Winterthur würde gemäss JUV zu einer besseren Betreuung der Insassen am Abend und in der Nacht führen. Mit der Anstellung einer Pflegefachperson im Gefängnis Winterthur würde jedes Gefängnis der UGZ über mindestens eine Pflegefachperson verfügen. Eine Verbesserung würde auch die Einrichtung von Sicherheitszellen mit reduzierter Ausrüstung zur Unterbringung von suizidalen Insassen bringen. Dadurch könnte auf die Unterbringung in der Arrestzelle verzichtet werden. Und schliesslich könnte auch sehr rasch eine Intensivierung der Ausbildung der Aufseherinnen und Aufseher im Bereich der Suizidprävention in Zusammenarbeit mit dem SAZ organisiert werden.

Diese Verbesserungsvorschläge haben bauliche Massnahmen und eine Aufstockung der personellen Ressourcen zur Folge. Insgesamt wären gemäss JUV mit baulichen Investitionen von rund 750'000 Franken und mit einem Mehrbedarf von fünf Stellen zu rechnen.

Im Bereich der medizinischen und psychiatrischen Versorgung plant das JUV zum einen ein Handbuch zur medizinischen Versorgung. Mit diesem will man Standards zur medizinischen Versorgung in den UGZ festlegen und damit die medizinische Versorgung verbessern und vereinheitlichen. Hier bestehe eine Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum Santé Prison Suisse (SPS)³.

Zum anderen schlägt das JUV eine Abteilung für Insassen mit erhöhtem Betreuungsbedarf aus psychiatrischen Gründen vor. Dabei kann es sich um suizidale Insassen oder um solche mit anderen psychischen Problemen, beispielsweise mit einer erhöhten Gewaltbereitschaft, handeln. Die Abteilung könnte im Gefängnis Limmattal realisiert werden. Dazu wären ein Projektauftrag auszuarbeiten und eine Projektgruppe mit Mitgliedern von PPD und UGZ einzusetzen. Für den Betrieb der Abteilung würde es zusätzliche Psychiatriefachleute brauchen. Das Grobkonzept geht von fünf zusätzlichen Personen aus. Mit einer solchen Abteilung könnte teilweise die teure Versetzung von Inhaftierten in die hochgesicherte Psychiatrie der Klinik für Forensische Psychiatrie verhindert werden. Dies dürfte sich gemäss JUV auf längere Sicht sowohl finanziell als auch ressourcenmässig auszahlen.

Das JUV weist zwar darauf hin, dass sowohl die Direktion UGZ als auch die Strafverfolgungsbehörden einer Öffnung der sozialen Kontakte für die Inhaftierten skeptisch gegenüber stünden mit Verweis auf den Zweck der Untersuchungshaft. Trotzdem will das JUV eine gemeinsame Lösung zur Verbesserung der Situation suchen; dies insbesondere auch wegen der Kritik der NKVF. Aus Sicht des JUV könnte beispielsweise das bisherige strikte Regime für eine bestimmte Anzahl Monate beibehalten und danach eine Versetzung in ein Gefängnis

³ Nach einer zweijährigen Pilotphase beschlossen die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren im November 2015, SPS in eine definitive Struktur überzuführen. SPS ist somit die gesamtschweizerische Plattform für Gesundheitsfragen im Justizvollzug.

mit der Möglichkeit zu mehr sozialen Kontakten vorgesehen werden. Den Strafverfolgungsbehörden müsste aber das Recht eingeräumt werden, mit begründeter Verfügung darzulegen, weshalb das strikte Haftregime fortzudauern habe. Das offenere Haftregime könnte gemäss JUV in einem dafür spezialisierten Untersuchungsgefängnis vollzogen werden. Das JUV weist aber darauf hin, dass dieses Gefängnis mit der nötigen Infrastruktur und insbesondere aus Gründen der Sicherheit mit zusätzlichen personellen Überwachungsressourcen ausgestattet werden müsste. So brauche es beispielsweise bei einem Besuch ohne Trennscheibe zu Beginn und am Ende gründliche Personenkontrollen sowohl der Besucher als auch des Inhaftierten. Mit entsprechender Infrastruktur wäre gemäss JUV eine Annäherung an den Gruppenvollzug möglich. Die Justizdirektorin hat im diesbezüglichen Projektauftrag ausdrücklich festgehalten, dass ein offeneres Haftregime keinesfalls den eigentlichen Haftzweck (Verhinderung von Flucht und Kollusion) beeinträchtigen dürfe und dass durch eine allfällige Optimierung bei den Haftbedingungen keine zusätzliche Belastung der schon jetzt allzu stark belasteten Staatsanwaltschaften entstehen solle.

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern kennt die Schweiz keine absolute Höchstdauer für strafprozessuale Haft. Die zum Teil sehr langen strafprozessualen Inhaftierungen werden von der SKMR und der NKVF aus Sicht des JUV zu Recht als teilweise unverhältnismässig kritisiert. Es schlägt deshalb vor, eine entsprechende Änderung der eidgenössischen Strafprozessordnung zu prüfen. Darüber hinaus wäre auch zu prüfen, die Untersuchungshaft analog des Strafvollzugs national und als Verbundaufgabe zu regeln.

Erwägungen der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat sowohl die Besprechung Ende Oktober 2015 als auch diejenige von Ende Januar 2016 als offen und informativ empfunden. Die gegenwärtigen und die geplanten künftigen Modalitäten der Untersuchungshaft im Kanton Zürich wurden verständlich aufgezeigt.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sind die Zahlen der begangenen Suizide in den Gefängnissen nicht alarmierend, dass Handlungsbedarf gegeben wäre, was bei der Weiterentwicklung der Vorschläge des JUV berücksichtigt werden sollte. Bei einem Teil der Geschäftsprüfungskommission besteht die Befürchtung, dass mit den vorgeschlagenen Massnahmen überreagiert wird.

Im Übrigen geht die Geschäftsprüfungskommission davon aus, dass die Vorschläge zur Verbesserung der Modalitäten der Untersuchungshaft nun vom JUV – in Zusammenarbeit mit weiteren Ämtern und Behörden – vertiefter ausgearbeitet werden müssen. Erst danach können sie in den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess einfließen. Es ist anzunehmen, dass über einen Teil der vorgeschlagenen Massnahmen die Direktion entscheiden kann. Ein anderer Teil – insbesondere eine allfällige Bewilligung zusätzlicher Stellen – ist dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen. Für andere Massnahmen, beispielsweise die Lockerung des Haftregimes, sind unter Umständen die entsprechenden Rechtsgrundlagen anzupassen, wofür der Regierungsrat, allenfalls auch der Kantonsrat und seine Sachkommissionen zuständig sind. Diesbezüglich ist die Geschäftsprüfungskommission der Ansicht, dass aus solchen Anpassungen keine Erschwerung der Strafuntersuchungen resultieren darf.

Bei dieser Ausgangslage kann die Geschäftsprüfungskommission die Pläne der Direktion zur Verbesserung der Modalitäten der Untersuchungshaft lediglich zur Kenntnis nehmen. Erst wenn Massnahmen beschlossen und angeordnet worden sind, kann die Geschäftsprüfungskommission kontrollieren, ob mit diesen die angestrebten Ziele erreicht werden.

Die Geschäftsprüfungskommission beabsichtigt jedoch, sich Ende 2016 über die Ergebnisse des externen Gutachtens, das die Suizide in den Zürcher Gefängnissen für den Zeitraum 2014 und 2015 untersucht, informieren zu lassen.

3.2 Cybercrime: Zwischenberichterstattung per 11. Februar 2016

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich erstmals am 25. Juni 2015 mit dem Thema Cybercrime. Auf Antrag des damaligen Referenten der Sicherheitsdirektion beschloss die Kommission am 3. September 2015, Cybercrime in den Pendenzenpeicher aufzunehmen. Am 10. September 2015 wurde ein Fragenkatalog beraten und bewilligt. Dieser umfasst Fragen zu folgenden Bereichen: Projekt Kompetenzzentrum Cybercrime, Rechtsgrundlagen, Organisation und Zuständigkeiten, Mitarbeitende, Aufgaben, technische Einsatzmittel, Standort, Zusammenarbeit mit anderen Stellen, Kosten und schliesslich erste Erfahrungen und Aussichten.

Die Sicherheitsdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern wurden ersucht, die Fragen schriftlich zu beantworten. Danach findet am 31. März 2016 eine Besprechung mit Vertretern der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern in der Polizeikaserne Zürich statt mit anschliessender Besichtigung des Kompetenzzentrums. Die Justizkommission wurde eingeladen, mit einer Delegation an dieser Informationsveranstaltung teilzunehmen.

Nach der Veranstaltung vom 31. März 2016 hat die Geschäftsprüfungskommission zu entscheiden, ob weiterer Klärungsbedarf besteht. Sie hat ebenfalls zu beschliessen, in welcher Form und gegenüber welchem Adressatenkreis über ihre Abklärungen Bericht erstattet werden soll.

3.3 GovWare / Staatstrojaner: Zwischenberichterstattung per 11. Februar 2016

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich erstmals am 9. Juli 2015 mit dem Thema, kurz nachdem die Medien über die Beschaffung von "Spionagesoftware" durch die Kantonspolizei Zürich berichtet hatte. Am 20. August 2015 setzte sie eine Subkommission ein und beauftragte diese mit näheren Abklärungen. Da der Einsatz von GovWare neben der Sicherheitsdirektion auch die Staatsanwaltschaft und das Zwangsmassnahmengericht des Obergerichts betrifft, wurde die Justizkommission eingeladen, in der Subkommission mit einer Zweierdelegation Einsitz zu nehmen. Die Subkommission setzt sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Daniel Hodel (Vorsitz), Edith Häusler ab Dezember 2015, Josef Widler, Rolf Zimmermann bis November 2015; seitens der Justizkommission deren Präsident Johannes Zollinger und Claudia Wyssen.

Die Subkommission wurde aufgefordert, in der Geschäftsprüfungskommission regelmässig über ihre Tätigkeit Bericht zu erstatten. Sie tagte erstmals am 7. September 2015. Bis am 11. Februar 2016 führte sie sechs Sitzungen durch. Da es bei den Abklärungen teilweise um vertrauliche Sachverhalte geht, wurden alle Sitzungsprotokolle dem Amtsgeheimnis unterstellt und die Einsichtnahme auf die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission sowie auf die weiteren Sitzungsteilnehmenden beschränkt.

Im Kantonsrat wurden am 17. August 2015 die folgenden zwei Vorstösse eingereicht, die der Regierungsrat am 2. September 2015 beantwortete: Interpellation KR-Nr. 199/2015 betr. Staatstrojaner und Anfrage KR-Nr. 204/2015 betr. Einsatz von Spionagesoftware bei der Kantonspolizei. Die Subkommission liess die Antworten in ihre Abklärungen einfließen.

Begriffliches

Bei der Diskussion um den Einsatz solcher Software wird sowohl von GovWare als auch von Staatstrojanern gesprochen. Zur Klärung verweist die Geschäftsprüfungskommission

auf die folgende Unterscheidung zwischen Trojaner und GovWare⁴: *"Unter einem Trojaner versteht man üblicherweise ein Programm, das als nützliche Anwendung getarnt ist, im Hintergrund aber ohne Wissen des Anwenders eine andere Funktion erfüllt. In der Regel geht es (relativ harmlos) bloss darum, den infizierten Computer für den Massenversand von Werbemails zu benutzen. Gefährliche Trojaner spionieren auch Daten, insbesondere Passwörter, aus oder löschen bzw. manipulieren Daten des Benutzers oder Systemdaten so, dass der Computer im schlimmsten Fall nicht mehr benutzt werden kann.*

Wenn Strafverfolger verdeckt Computerprogramme auf Computern von Verdächtigen installieren, dann wollen sie keinen Schaden verursachen, sondern im Rahmen des strafprozessual Zulässigen 'bloss' ohne Wissen des Beschuldigten Daten ausleiten, die in einem Strafprozess als Beweismittel von Bedeutung sind. Die fraglichen Programme sollten denn auch nichts zerstören und dienen auch nicht unlauteren Zwecken, sondern sie erfüllen genau definierte Aufgaben bei der Erhebung von Beweisen, die auf andere Art nicht (oder nicht geheim) beschafft werden könnten. Strafverfolger reden deshalb in diesem Zusammenhang nicht von Trojanern, sondern von Government Software bzw. GovWare."

Die Sicherheitsdirektion ergänzt diese Unterscheidung gemäss eigener Definition wie folgt: *"Im Gegensatz zu Trojanern, die insbesondere über das Internet oder durch den Versand von E-Mails in einen Computer gelangen und regelmässig vom Anwender (meist ungewollt) weiterverbreitet werden, wird GovWare gezielt auf ein bestimmtes Gerät der zu überwachenden Person installiert. GovWare verbreitet sich weder selbst noch kann sie von der Zielperson verbreitet werden, weshalb Dritte nicht betroffen sind. Nach der bewilligten Überwachungsdauer deinstalliert sich dieses Informatikprogramm von selbst."*

Abklärungsgegenstand

An ihrer ersten Sitzung definierte die Subkommission den Klärungsbedarf und stellte dazu einen Fragenkatalog zusammen. Dieser betraf die Beschaffung der Software, deren Einsatz und Betrieb sowie die Rechtmässigkeit des Einsatzes von GovWare. Die Fragen zu Beschaffung, Einsatz und Betrieb wurden der Sicherheitsdirektion zur Beantwortung vorgelegt, diejenigen zur Rechtmässigkeit der Direktion der Justiz und des Innern.

Vorgehen und weitere Terminplanung

Auf Wunsch der beiden Direktionen fand am 26. November 2015 eine gemeinsame Sitzung statt, an der die Fragen der Subkommission beantwortet wurden. Neben weiteren Unterlagen zum Thema wurden die Antworten auch schriftlich abgegeben. Seitens der Sicherheitsdirektion nahmen folgende Personen an der Besprechung teil: der Direktionsvorsteher und sein Generalsekretär, die Chefin der Kriminalpolizei der Kantonspolizei sowie der Chef technische Ermittlungsunterstützung der Kantonspolizei. Seitens der Direktion der Justiz und des Innern: die Direktionsvorsteherin und ihre stellvertretende Generalsekretärin, der leitende Oberstaatsanwalt sowie der leitende Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft II.

Anschliessend folgte am 15. Dezember 2015 eine Besprechung mit dem kantonalen Datenschutzbeauftragten. Anfang Januar 2016 nahm der Vorsitzende der Subkommission und die Kommissionssekretärin bei der Oberstaatsanwaltschaft Einsicht in zwei Verfügungen des Zwangsmassnahmengerichts des Obergerichts. Mitte Januar 2016 wertete die Subkommission beide Besprechungen, die abgegebenen Unterlagen und die Informationen aus der Einsichtnahme bei der Oberstaatsanwaltschaft aus. Daraus resultierten noch einige Zusatzfragen, die der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern wiederum zur Beantwortung unterbreitet wurden. Zusätzlich wurde eine weitere Sitzung auf den 3. März 2016 vereinbart.

⁴ Thomas Hansjakob, Einsatz von GovWare – zulässig oder nicht?, in: Jusletter 5. Dezember 2011 [Rz 2 und Rz 3]

Die Subkommission geht davon aus, dass sie ihre Abklärungen bis Ende Amtsjahr 2015/2016 beendet haben wird und der Geschäftsprüfungskommission ihren Schlussbericht zur Beratung und Genehmigung vorlegen kann. Dannzumal ist zu entscheiden, in welcher Form und gegenüber welchem Adressatenkreis die Geschäftsprüfungskommission über die Feststellungen und Schlussfolgerungen der Subkommission Bericht erstatten will. Vor Abschluss der Abklärungen verzichtet die Geschäftsprüfungskommission bewusst darauf, inhaltliche Zwischenresultate bekannt zu geben. Damit will sie insbesondere weitere Spekulationen und Mutmassungen verhindern.

3.4 Zuständigkeiten im Zürcher Verkehrsverbund bei der Beschaffung von Rollmaterial

Die Verkehrsbetriebe der Stadt Zürich (VBZ) starteten 2011 das Projekt, Fahrzeuge des Typs Tram 2000 durch neue Trams zu ersetzen. Mit Beschlüssen vom 10. Februar 2011 und 28. September 2012 nahm der Verkehrsrat vom Beschaffungskonzept Kenntnis und beauftragte die VBZ, die Beschaffung einzuleiten sowie dem Verkehrsrat vor Erteilung des Zuschlags Antrag auf Kostengutsprache zu stellen. Die Beurteilung der Offerten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens erfolgte durch die VBZ. Die Angebote waren seit Herbst 2013 ausgewertet, die Resultate hingegen noch nicht kommuniziert. Über den Zuschlag entscheidet das zuständige städtische Gremium. Für die Finanzierung der Folgekosten ist jedoch der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) zuständig.

Die VBZ stellten demzufolge im Januar 2014 ein Gesuch um Kostengutsprache. Über dieses entscheidet der Verkehrsrat des Kantons Zürich als Führungsorgan des ZVV. In diesem Verfahren prüft der Verkehrsrat das Gesuch auf die Übereinstimmung mit den Vorgaben des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG), insbesondere hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit. Im vorliegenden Fall sollte eine Zweitmeinung Klarheit über offene Fragen zum Gesuch schaffen. In der Folge gewährten jedoch nicht alle Anbieter dem vom ZVV beauftragten Gutachter Einblick in die Offerten. Das verunmöglichte dem Verkehrsrat eine abschliessende Beurteilung. Der Verkehrsrat beschloss daher, keine Kostengutsprache zu leisten. Gegen diesen Entscheid erhob die Stadt Zürich, vertreten durch die VBZ, Rekurs an den Regierungsrat. Dieser hob mit Beschluss vom 15. September 2015 den Beschluss des Verkehrsrates auf und wies ihn an, einen neuen Gutachter zu bestimmen, was sinnvollerweise in gemeinsamer Absprache mit den VBZ geschehen solle. Nach Vorliegen dieses Entschides einigten sich der ZVV und die VBZ Ende September 2015 darauf, eine gemeinsame Lösung zu suchen bzw. in gemeinsamer Absprache einen Gutachter für eine neue Expertise zu bestimmen. Der gemeinsamen Medienmitteilung des ZVV und der VBZ vom 20. Januar 2016 konnte schliesslich entnommen werden, dass ein solcher Gutachter gefunden wurde. Der Verkehrsrat bestätigte diese Auswahl und erteilte dem ZVV und der VBZ den Auftrag, die Zweitmeinung einzuholen. Es wird davon ausgegangen, dass ein Resultat innerhalb der verlängerten Gültigkeit der Offerten der Anbieter vorliegen sollte. Damit wäre es möglich, sowohl das Kostengutspracheverfahren als auch das Submissionsverfahren innert Frist zu Ende zu führen.

Die Geschäftsprüfungskommission befasste sich erstmals im Juni 2015 mit den Zuständigkeiten im ZVV bei der Beschaffung von Rollmaterial. Zum einen führte der Präsident der Geschäftsprüfungskommission zusammen mit dem Referenten der Volkswirtschaftsdirektion eine Unterredung mit dem Präsidenten der städtischen Geschäftsprüfungskommission und der Referentin der industriellen Betriebe durch. Dabei ging es um einen gegenseitigen Informationsaustausch. Die städtische Geschäftsprüfungskommission teilte unter anderem mit, dass gemäss ihren Abklärungen die von den VBZ durchgeführte Submission korrekt verlaufen sei.

Zum anderen plante die Geschäftsprüfungskommission eine Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin und dem Direktor des ZVV. Dabei sollten einerseits allgemeine Fragen zu den Zuständigkeiten im ZVV, andererseits aber auch Fragen rund um die Trambeschaffung durch die VBZ besprochen werden. Mit Blick auf das hängige Rekursverfahren teilte die Volkswirtschaftsdirektorin mit, dass weder sie noch der ZVV die konkreten Fragen zur Trambeschaffung beantworten könnten. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss deshalb, vorläufig auf die Besprechung zu verzichten. Hingegen erkundigte sie sich beim Regierungsrat nach möglichen Ausstandsgründen bei dem noch ausstehenden Rekursentscheid. Gemäss Antwort des Staatsschreibers wirkte Regierungspräsident Ernst Stocker beim Erlass der angefochtenen Verfügung des Verkehrsrates mit und unterzeichnete diese auch, womit im entsprechenden Rechtsmittelverfahren vor dem Regierungsrat ein Ausstandsgrund bestehe. Regierungsrätin Carmen Walker Späh sei Vorsitzende des Verkehrsrates, womit sich ihre Ausstandspflicht unmittelbar aus § 18 Abs. 1 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates ergebe.

Nachdem der Regierungsrat den Rekurs der VBZ entschieden hatte, fand schliesslich am 17. Dezember 2015 die Besprechung mit der Volkswirtschaftsdirektorin und dem Direktor des ZVV statt. Dabei wurden sowohl die allgemeinen Fragen der Geschäftsprüfungskommission als auch die konkreten Fragen zur Trambeschaffung offen und transparent beantwortet. Da sowohl das Submissionsverfahren als auch das Kostengutspracheverfahren zu jenem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren, wurde das Protokoll dieser Sitzung dem Amtsgeheimnis unterstellt und die Einsichtnahme auf die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission sowie die Volkswirtschaftsdirektorin und den Direktor des ZVV beschränkt. In den folgenden Ausführungen wird dementsprechend auf die Wiedergabe vertraulicher Informationen verzichtet.

Die Zuständigkeiten im ZVV sind weitgehend im PVG geregelt. Der ZVV ist eine unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts. Er sorgt für ein koordiniertes, auf wirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlichen Tarifstrukturen. Die unmittelbare Leitung nimmt die ZVV-Direktion wahr, welche administrativ der Volkswirtschaftsdirektion angegliedert ist. Der Verkehrsrat, der aus neun Mitgliedern besteht, führt den ZVV. Präsident bzw. Präsidentin des Verkehrsrates ist der Volkswirtschaftsdirektor bzw. die Volkswirtschaftsdirektorin. Der ZVV steht unter der Aufsicht des Regierungsrates.

Die Transportleistungen im ZVV-Gebiet werden durch die Verkehrsunternehmungen im Rahmen der Zusammenarbeits- und Transportverträge erbracht. Die zur Erfüllung des Transportauftrags notwendigen Investitionen für den öffentlichen Verkehr sind Aufgabe der Transportunternehmungen. Sie werden über deren Betriebsrechnungen amortisiert. Der ZVV ersetzt den Transportunternehmungen den Betriebsaufwand, der ihnen aus Leistungen für den Verkehrsverbund entsteht, soweit er sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkennt.

Die Beschaffung des Rollmaterials und damit die Finanzierung der Investitionen sind demnach Sache der Verkehrsunternehmungen. Damit sind diese auch für die Durchführung der eigentlichen Ausschreibung im Submissionsverfahren zuständig. Bei der Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen sind fallweise auch Vertreter des ZVV beteiligt. Hingegen finden Auswertung und Bewertung der Offerten ohne Mitwirkung des ZVV durch die Transportunternehmungen statt.

Damit die Transportunternehmung bereits im Zeitpunkt der Investition beurteilen kann, ob der ZVV die Investition als wirtschaftlich beurteilt und die mit der Beschaffung verbundenen Investitionsfolgekosten des Rollmaterials für die Zukunft über das Leistungsentgelt finanzieren wird, muss sie bei grösseren Investitionen beim Verkehrsrat eine Kostengutsprache beantragen. Beim Kostengutspracheverfahren handelt es sich um ein Verwaltungsverfahren, welches das Verwaltungsrechtspflegegesetz zu beachten hat. Das heisst, der Sachverhalt ist

vom ZVV bzw. vom Verkehrsrat von Amtes wegen zu untersuchen, die gesuchstellende Verkehrsunternehmung ist dabei zur Mitwirkung verpflichtet, der Beizug von Sachverständigen ist möglich, die Ergebnisse der Untersuchung werden frei gewürdigt und schliesslich endet das Verfahren mit einer rekursfähigen Entscheidung des Verkehrsrates. Das Kostengutspracheverfahren setzt ein, nachdem die Offerten des Submissionsverfahrens geprüft und ausgewertet worden sind. Wird die Kostengutsprache durch den Verkehrsrat bewilligt, erfolgt im Submissionsverfahren schliesslich der Zuschlag durch die Transportunternehmung. Im Rahmen der Besprechung wies die Volkswirtschaftsdirektorin im Übrigen darauf hin, dass der vorliegende Fall als einmalig zu bezeichnen sei. Die Zusammenarbeit des ZVV mit den Transportunternehmungen, insbesondere auch mit der VBZ, sei üblicherweise gut und dialogorientiert. Diese Einschätzung wird auch vom Stadtrat der Stadt Zürich geteilt, schreibt er doch in seiner Antwort auf die Interpellation GR Nr. 2015/89 unter anderem: "Damit bestehen nach Ansicht des Stadtrates genügend Vernetzungen zwischen VBZ/Stadt und ZVV/Kanton, die eine fruchtbare Zusammenarbeit möglich machen. Die Zusammenarbeit verläuft nach Einschätzung der VBZ, des Departements der Industriellen Betriebe und des Stadtrats denn auch grundsätzlich positiv und konstruktiv."

Nach dem Gespräch kam die Geschäftsprüfungskommission zum Schluss, dass es der Volkswirtschaftsdirektorin und dem ZVV-Direktor gelungen ist, die Abläufe des Submissionsverfahrens und des Kostengutspracheverfahrens sowie die Mitwirkung von ZVV und VBZ nachvollziehbar darzustellen. Soweit es die Geschäftsprüfungskommission im Rahmen ihrer Möglichkeiten beurteilen kann, wurden diese Abläufe und damit die gesetzlichen Vorgaben im Fall der Trambeschaffung eingehalten. Die Abläufe des Submissionsverfahrens wurden gemäss ZVV – soweit er dies beurteilen kann – gegenüber den Anbietern eingehalten. Die nachträgliche Änderung eines Bewertungskriteriums in den Ausschreibungsunterlagen durch die VBZ ohne Einbezug des ZVV löste bei diesem jedoch eine gewisse Irritation aus. Auch das Kostengutspracheverfahren entsprach der gängigen Praxis. Einzig der Entscheidung des Verkehrsrates, mangels Zweitmeinung die Kostengutsprache abzulehnen, wurde vom Regierungsrat gerügt und zum neuen Entscheid an den Verkehrsrat zurückgewiesen.

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission hätte das Rekursverfahren vor dem Regierungsrat allenfalls vermieden werden können, wenn sowohl die VBZ als auch der ZVV etwas dialogbereiter gewesen wären und subtiler vorgegangen wären. So hätte die VBZ den ZVV bei der nachträglichen Änderung eines Bewertungskriteriums in den Ausschreibungsunterlagen rechtzeitig einbeziehen können. Der ZVV bzw. der Verkehrsrat wiederum hätte vor Ablehnung der Kostengutsprache intensiver und unter Mitwirkung der VBZ einen neuen Gutachter für die Zweitmeinung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit suchen können.

Trotz dieser Feststellungen besteht für die Geschäftsprüfungskommission gegenwärtig kein weiterer Klärungs- oder Handlungsbedarf. Da sowohl das Submissionsverfahren wie auch das Kostengutspracheverfahren noch nicht abgeschlossen sind, wird sie das Thema jedoch weiterhin im Pendenzenregister belassen.

3.5 Kurzberichterstattung zu den weiteren Pendenzen per 11. Februar 2016

3.5.1 Beschlossene Pendenzen

Projekt Forensisches Institut Zürich FOR

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 Projekt 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 Pendenzenpeicher aufzunehmen und die offenen Punkte abzuklären. Diese Abklärungen werden im neuen Berichtsjahr an die Hand genommen.

Arbeitsweise der RAV / 50+ im Arbeitsmarkt

Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 14. Januar 2016, sich über die Arbeitsweise der RAV näher orientieren zu lassen. Im Fokus steht dabei das Vorgehen bei arbeitslosen Personen über 50 Jahre. Im neuen Berichtsjahr will die Geschäftsprüfungskommission in einem ersten Schritt Fragen zusammenstellen und diese an einer Sitzung mit der Volkswirtschaftsdirektion besprechen. Danach wird entschieden, ob allenfalls weiterer Handlungsbedarf besteht.

Beizug externer Mitarbeitenden in der kantonalen Verwaltung

Am 4. Februar 2016 beschloss die Geschäftsprüfungskommission, dieses Thema in den Pendenzenpeicher aufzunehmen. Im Zentrum steht die Frage, ob in den Direktionen und der Staatskanzlei eine Strategie mit klaren Kriterien für den Beizug externer Mitarbeitender existiert. In einem ersten Schritt wird die Subkommission "Personalwesen kantonale Verwaltung" diese Frage in die Gespräche mit den Personalverantwortlichen der Direktionen und der Staatskanzlei einfließen lassen. Danach ist über den weiteren Klärungsbedarf zu entscheiden.

3.5.2 Noch nicht beschlossene Pendenzen

E-Voting

Im Rahmen der Beratung des Geschäftsbericht 2013 des Regierungsrates liess sich die Geschäftsprüfungskommission über E-Voting orientieren. In der Zwischenzeit hat sich einiges verändert. Gemäss neuem Regierungsratsbeschluss vom 27. Januar 2016 wurde der Auflösung des Consortium Vote électronique zugestimmt. Das mit RRB Nr. 1391/2011 angestrebte Ziel eines kantonsweit flächendeckenden und medienbruchfreien Einsatzes eines E-Voting-Systems ohne physischen Versand der Abstimmungsunterlagen einschliesslich Stimmrechtsausweis gilt gemäss Regierungsrat aber nach wie vor.

Die Geschäftsprüfungskommission zieht in Betracht, das weitere Vorgehen betr. E-Voting im neuen Berichtsjahr näher abzuklären. Ein entsprechender Antrag für Aufnahme in den Pendenzenpeicher ist gegenwärtig aber noch ausstehend.

KESB

Im Berichtsjahr 2014/2015 beschloss die Geschäftsprüfungskommission, die Aufsicht der Direktion der Justiz und des Innern über die KESB näher zu betrachten (siehe KR-Nr. 86/2015). Ihr vorläufiges Fazit lautete, dass die KESB funktionsfähig waren und die gesetzten Ziele mehrheitlich erreicht wurden. Verbesserungspotenzial bestünde jedoch weiterhin. Insbesondere wäre die Kommunikation mit den Gemeinden zu verbessern und die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten weiterzuentwickeln. Klärungsbedarf bestünde auch hinsichtlich der komplizierten Finanzströme in diesem Bereich.

Auch die Erkenntnisse und Lehren aus dem Fall Flaach beinhalten für die Geschäftsprüfungskommission wichtige Informationen für allfällige weitere Abklärungen. Die Geschäftsprüfungskommission beabsichtigt, sich dem Thema im neuen Berichtsjahr erneut anzunehmen. Der entsprechende Antrag für Aufnahme in den Pendenzenpeicher steht gegenwärtig aber noch aus.

Standortattraktivität Kanton Zürich

Wohnbauförderung

Spitalsteuerung

Schulabgänger ohne Lehrstelle

Die Geschäftsprüfungskommission zieht in Erwägung, diese Themen im neuen Berichtsjahr näher zu betrachten. Ziele, Inhalte und Vorgehen allfälliger Abklärungen müssen jedoch noch diskutiert werden, bevor Anträge für Aufnahme in den Pendenzenpeicher formuliert werden können.

4. Kurzberichterstattung zum Themenspeicher per 11. Februar 2016

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.

Antikorruptionskonzept des Regierungsrates

Der Regierungsrat erteilte im Oktober 2012 einen Auftrag zur Korruptionsbekämpfung. In der Folge beschloss der Regierungsrat ein Compliance-Management-System einzurichten. Die Geschäftsprüfungskommission der Legislatur 2011-2015 nahm das Thema auf ihre Pendenzenliste und beantragte der neuen Geschäftsprüfungskommission in ihrem Übergabeprotokoll vom 23. April 2015, das Thema als Pendezenz weiterzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst 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 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.

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 Branchen-diversität 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 Pende-z 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 innerkantonaler stationärer forensisch-psychiatrischer Kapazitäten für Jugendliche begrüssenswert sei. Im Herbst 2014 war der Start und Betrieb eines Übergangmodells im Zentrum für Forensische Psychiatrie in Rheinau geplant. Die damalige Geschäftsprüfungskommission erachtete es als sinnvoll, sich über das Modell zu gegebener Zeit informieren zu lassen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

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. Schuljahr zu beobachten (siehe auch KR-Nr. 49/2014). Die Geschäftsprüfungskommission beschloss am 1. Oktober 2015, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen.

Überprüfung 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 betr. 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 hat der Regierungsrat bis zum 1. Juli 2016 eine Verordnung zum Vollzug dieser Bestimmungen zu erlassen und zur Genehmigung dem Kantonsrat vorzulegen. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss, das Thema vorerst in den Themenspeicher aufzunehmen und die Frist zum Erlass der Verordnung im Auge zu behalten.

5. Schlussbemerkungen

Wie in der Einleitung beschrieben, hat die Geschäftsprüfungskommission anfangs Legislatur ihre bisherige Arbeitsweise überprüft und sich auf eine neue Organisation geeinigt. Seit September 2015 geht die Geschäftsprüfungskommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben entsprechend vor. Gegenwärtig ist es aber noch zu früh, um ein abschliessendes Fazit zu ziehen. Die Geschäftsprüfungskommission wird im Laufe der Legislatur eine Zwischenbilanz zu ihrer neuen Arbeitsweise ziehen und – wo nötig – Anpassungen vornehmen. Es zeigt sich aber bereits jetzt, dass die Geschäftsprüfungskommission bei der Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung weniger Themen bearbeiten wird, diese dafür vertiefter und zum Teil über einen längeren Zeitraum. Das erklärt, weshalb der erste Tätigkeitsbericht dieser Legislatur vorwiegend Zwischenberichterstattungen enthält. Die Geschäftsprüfungskommission geht davon aus, dass sich dies bereits mit dem zweiten Tätigkeitsbericht ändern wird.

Die Zusammenarbeit mit dem neu gewählten Regierungsrat beurteilt die Geschäftsprüfungskommission als gut. Die gegenseitige Vertrauensbasis ist vorhanden. Ein erster Eindruck ist, dass der Regierungsrat der Aufsichtstätigkeit der Geschäftsprüfungskommission mehr Beachtung schenkt als in früheren Jahren. Einzelne Fälle haben zudem gezeigt, dass die Regierungsmitglieder im Gegensatz zu früher proaktiver kommunizieren. Wird die Geschäftsprüfungskommission beispielsweise über ein ausserordentliches Vorkommnis direkt von der zuständigen Direktion und nicht über die Medien informiert, kann dadurch die mediale Berichterstattung und Gewichtung einzelner Themen relativiert werden.

Regierungsrat und Geschäftsprüfungskommission haben zum Teil gleiche Handlungsfelder identifiziert, beispielsweise IT oder Personalwesen. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission kann dies zu positiven Effekten führen. Mögliche Schnittstellen können mit einer koordinierten Vorgehensweise weitgehend vermieden werden.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit.

6. Organisation der GPK

GPK-Präsident	Daniel Hodel
GPK-Vizepräsident	Daniel Frei
Direktionsreferate:	
Regierungsrat / Staatskanzlei	Daniel Hodel
Direktion der Justiz und des Innern	Josef Widler
Sicherheitsdirektion	Rolf Zimmermann (bis Dezember 2015) Benedikt Hoffmann (ab Januar 2016)
Finanzdirektion	Daniel Frei
Volkswirtschaftsdirektion	Peter Uhlmann
Gesundheitsdirektion	Barbara Bussmann
Bildungsdirektion	Prisca Koller
Baudirektion	Edith Häusler

Weitere Referate:

Funktions- und Querschnittbereiche
Anerkannte kirchliche Körperschaften
und jüdische Gemeinden

Daniel Schwab
Sibylle Marti (bis Dezember 2015)
Susanne Trost (ab Januar 2016)
Stellvertretung Elisabeth Pflugshaupt (bis November 2015)
Stellvertretung Edith Häusler (ab Januar 2016)

Subkommissionen:

Aufsichtseingaben

Daniel Hodel, Vorsitz
Christian Hurter (ab Februar 2016)
Prisca Koller
Sibylle Marti (bis Dezember 2015)
zuständige Referentin / zuständiger Referent

Arbeitsstrukturen

Daniel Hodel, Vorsitz
Daniel Frei (ab Januar 2016)
Daniel Schwab
Josef Widler
Rolf Zimmermann (bis Dezember 2015)

*Beantwortung von Anfragen
der Kantonsratsmitglieder*

Elisabeth Pflugshaupt, Vorsitz (bis November 2015)
Barbara Bussmann, (Vorsitz ab Januar 2016)
Christian Hurter (ab Februar 2016)
Edith Häusler

Personal

Daniel Frei, Vorsitz
Edith Häusler
Prisca Koller (ab Januar 2016)
Elisabeth Pflugshaupt (bis November 2015)

GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung:

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

Daniel Schwab, Vorsitz
Daniel Frei
Daniel Hodel
Peter Uhlmann
Martin Arnold, FIKO-Mitglied
Yvonne Bürgin, FIKO-Mitglied
Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin

GPK-Subkommission mit JUKO-Vertretung:

Staatstrojaner

Daniel Hodel, Vorsitz
Edith Häusler (ab November 2015)
Josef Widler
Rolf Zimmermann (bis Oktober 2015)
Johannes Zollinger (JUKO-Präsident)
Claudia Wyssen (JUKO-Mitglied)

FIKO-Subkommissionen mit GPK-Vertretung:

PJZ

Jürg Sulser, FIKO-Vorsitz
Sabine Sieber, FIKO-Mitglied
Peter Vollenweider, FIKO-Mitglied
Daniel Frei
Daniel Hodel

PCG

Ralf Margreiter, FIKO-Vorsitz
Beatrix Frey, FIKO-Präsidentin
Beat Bloch, AWU-Präsident
Hanspeter Göldi, ABG-Mitglied
Elisabeth Pflugshaupt (bis November 2015)
Peter Uhlmann (ab Dezember 2015)

Sekretärin der GPK:

Madeleine Speerli

Zürich, 3. März 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Daniel Hodel

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli