

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung

KR-Nr. 203/2017

(vom 13. Juli 2017)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen	3
1. Einleitung	5
1.1 Hintergrund	6
1.2 Zielsetzung, Untersuchungsgegenstand und Begriffsdefinitionen	6
1.3 Organisation und Vorgehen	7
1.4 Koordination mit Regierung	8
2. Bestehende Strukturen und Regelungen im IT-Management	9
2.1 Grundsätze für die Führung der Kantonsverwaltung und deren IT	9
2.2 KITT, KITT-Geschäftsstelle und ihre Steuerungsinstrumente	10
2.3 Direktionsübergreifende und dezentrale Informatikdienstleistungen	10
2.4 Anstehende Ablösung der bisherigen Organisationsstruktur	12
3. Die weitgehend gescheiterte Umsetzung der Informatikstrategie 2008	12
3.1 Strategie und Umsetzungsplan 2008	12
3.2 Abkehr von zentralen Strategiezielen	13
3.3 Zweifelhafte Berichterstattung im Geschäftsbericht	17

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

4.	Identifizierte Problemfelder	18
4.1	Keine ausreichende Führung durch den Regierungsrat	18
4.2	Mangelhafte Verknüpfung von politischer und strategischer Führungsebene	20
4.3	Vorherrschen direktonaler Interessen sogar in den überdirektionalen Gremien	21
4.4	Kein direktionübergreifendes Organ mit ausreichenden Kompetenzen	22
4.5	Ungenügendes direktionübergreifendes IT-Controlling und Portfoliomanagement	23
4.6	Fazit der Geschäftsprüfungskommission	25
5.	Empfehlungen und Ausblick	26
5.1	Vorbemerkung	26
5.2	Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission	26
5.3	Ausblick und Dank	30
	Anhang	31
I.	Gesprächspartner der Subkommission	31
II.	Liste von wesentlichen schriftlichen Unterlagen, welche die Subkommission beigezogen hat	31

Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen

Bei der Führung und strategischen Steuerung der IT in der Kantonsverwaltung bestehen gravierende Mängel. Zu diesem Schluss kommt die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates nach einer vertieften Untersuchung. So ist heute nicht gewährleistet, dass der strategisch bedeutsame Bereich der IT wirksam und im Interesse des Gesamtkantons geführt und gesteuert werden kann. Die Hauptverantwortung für die nötigen Verbesserungen liegt nun bei der Regierung.

In den letzten Jahren hat der Regierungsrat seine politische Führungsverantwortung im IT-Bereich klar ungenügend wahrgenommen. Lange liess er sich weder durch das Scheitern der von ihm selbst beschlossenen Informatikstrategie 2008 noch durch die Reformempfehlungen von Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle zum Handeln bewegen. Erst 2015, nach dem Start der vertieften Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission, leitete er eine Überprüfung des ungeeigneten IT-Organisationsmodells ein. Im Januar 2017 räumte er erstmals öffentlich ein, dass Handlungsbedarf besteht, und startete ein Projekt zur Ausarbeitung von Reformmassnahmen. Erste Zwischenergebnisse will der Regierungsrat Ende 2017 vorlegen.

Die nun vom Regierungsrat angestossenen Reformarbeiten bringen dann etwas, wenn sie zielgerichtet erfolgen und wirklich dort ansetzen, wo der Handlungsbedarf liegt. Dafür braucht es eine angemessene Einschätzung der bisher bestehenden Mängel. Der vorliegende Bericht der Geschäftsprüfungskommission richtet den Blick deshalb sowohl in die Vergangenheit als auch in die Zukunft. Er analysiert unter anderem, weshalb die Umsetzung der Informatikstrategie 2008 weitgehend gescheitert ist und deren Ziele zur verstärkten Zentralisierung und Zusammenarbeit zwischen den Direktionen bis heute verpasst worden sind.

Die wichtigsten Defizite ortet die Geschäftsprüfungskommission in den folgenden Punkten:

- Dem Regierungsrat mangelte es an Führungswillen und am Bewusstsein für die strategische Bedeutung des Informatikbereichs für die Kantonsverwaltung.
- Das bestehende Organisationsmodell und die gewachsene Kultur auf allen Stufen von Regierung und Verwaltung führten dazu, dass Partikularinteressen der Direktionen gegenüber gesamtkantonalen Interessen oft dominieren.
- Die Gremien, welche die direktionsübergreifende Informatik steuern sollten, haben keine Weisungs- und Überwachungskompetenzen gegenüber den Direktionen. Sie sind so nicht in der Lage, für die Umsetzung ihrer Vorgaben zu sorgen.

- Der Informationsfluss zwischen politischer und strategischer Führungsebene, d. h. zwischen Regierungsrat und dem Kantonalen IT-Team, war mangelhaft.
- Sowohl das IT-Controlling als auch das Projektportfoliomanagement über die Direktionen hinweg sind bis heute so ungenügend, dass eine zielgerichtete Steuerung und die Koordination von Vorhaben in vielen Fällen nicht möglich sind.

Nun ist Zeit zu handeln, denn die strukturellen Probleme verschwinden nicht von selbst. Regierungsrat und Verwaltung sind heute nicht so aufgestellt, dass sie direktionsübergreifende Synergiepotenziale und Doppelspurigkeiten im IT-Bereich überhaupt erkennen und dass Standardisierungs- oder Zentralisierungsschritte dann, wenn sie von den zuständigen Stellen als sinnvoll beurteilt werden, auch umgesetzt werden (können). Die Folge sind ungenutzte Synergiepotenziale, Qualitätseinbußen und Reibungsverluste.

Zur Behebung der festgestellten Mängel empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat,

1. dass der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder künftig eine starke Führungsrolle für das IT-Management der Kantonsverwaltung übernehmen und dabei gesamtkantonale Interessen Vorrang einräumen.
2. ein strategisches Organ zur Führung, Planung und Steuerung im Informatikbereich einzusetzen, in dem sowohl mehrere Regierungsratsmitglieder als auch Führungspersonen aus der Verwaltung vertreten sind.
3. die Verwaltungsvertreter in diesem Organ so auszuwählen, dass mindestens die Hälfte von ihnen eine gesamtkantonale und strategische Perspektive auf die Informatiksteuerung vertreten kann.
4. dieses strategische Leitungsorgan mit den nötigen Kompetenzen und Ressourcen für die Durchsetzung und Überwachung seiner Vorgaben auszustatten, insbesondere mit einem verbindlichen Weisungsrecht.
5. rasch ein zentrales, wirksames IT-Controlling einzusetzen.
6. im Projekt «Neue kantonale IKT» Fragen der Führung, der Strategie und der Organisation gegenüber fachtechnischen IT-Fragen prioritär zu behandeln.
7. im Projekt «Neue kantonale IKT» dem Einbezug des betroffenen Personals und dem Change-Management grosse Beachtung zu schenken.
8. bei der Erneuerung der kantonalen Informatikorganisation Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen in der Informatikführung und -steuerung einzubeziehen.

9. das organisatorische Verhältnis zwischen den überdirektionalen E-Government-Strukturen und den überdirektionalen IT-Strukturen zu optimieren.
10. alle Empfehlungen im BDO-Bericht unvoreingenommen und mit einer konstruktiven Grundhaltung zu prüfen – gerade auch jene, die harte Kritik implizieren.
11. Empfehlungen von Aufsichtsorganen wie der Finanzkontrolle und der parlamentarischen Oberaufsicht jeweils mit Ernsthaftigkeit und in nützlicher Frist zu prüfen.
12. im Geschäftsbericht und weiteren Berichterstattungen an den Kantonsrat auch auf Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten angemessen hinzuweisen.
13. zu prüfen, inwieweit die Führung und Steuerung anderer Querschnittsaufgaben von ähnlichen organisatorischen Anpassungen profitieren könnten wie das IT-Management.
14. Die Geschäftsprüfungskommission regt an, dass Kantonsrat und Regierungsrat die bisherige gesetzliche Vorgabe, die sämtliche Ausgaben für Informatikmittel und -dienstleistungen als gebunden qualifiziert und eine Einflussnahme des Kantonsrates über Kreditbewilligungen ausschliesst, überdenken.

1. Einleitung

Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse und Empfehlungen zusammen, welche die Geschäftsprüfungskommission bei ihrer vertieften Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung gewonnen hat. Der Bericht gliedert sich wie folgt:

Teil 1 beschreibt den Hintergrund, die Zielsetzung und das Vorgehen bei der vertieften Untersuchung.

Teil 2 gibt einen Überblick über wesentliche Strukturen und Regelungen, die heute für das IT-Management in der kantonalen Verwaltung gelten.

In Teil 3 wird auf die gescheiterte Umsetzung der Informatikstrategie 2008 eingegangen, um Defizite der bestehenden Informatikführung an einem konkreten Beispiel aufzuzeigen.

Teil 4 nimmt dann eine Auslegeordnung von fünf identifizierten Problemfeldern vor, um einen systematischen Überblick über den festgestellten Handlungsbedarf zu schaffen.

In Teil 5 legt die Geschäftsprüfungskommission dar, welche Massnahmen sie dem Regierungsrat empfiehlt. Der Bericht schliesst mit einem Ausblick.

Teil 6 listet die wesentlichen Informationsquellen auf, aus denen die Geschäftsprüfungskommission ihre Erkenntnisse gewonnen hat (Gesprächspartner sowie Dokumente und Literatur).

1.1 Hintergrund

Das IT-Management der kantonalen Verwaltung ist schon seit mehreren Jahren immer wieder Gegenstand von Abklärungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission, und diese weist schon seit Jahren darauf hin, dass nach ihrer Einschätzung für eine wirksame Führung die Organisationsstruktur der kantonalen IT verbessert werden sollte (siehe z. B. KR-Nr. 81/2013 und 86/2015). Der Regierungsrat setzte diese Empfehlungen jedoch nicht um. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Präsidien der Aufsichtskommissionen im Juni 2015 auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission, eine vertiefte Untersuchung zum Thema «IT in der kantonalen Verwaltung» durchzuführen.

1.2 Zielsetzung, Untersuchungsgegenstand und Begriffsdefinitionen

Die Untersuchung hatte die Beantwortung der folgenden Fragen zum Ziel: Inwieweit folgt das IT-Management der kantonalen Verwaltung den bestehenden Strategien? Ist es zweckmässig und einheitlich? Und, soweit die ersten beiden Fragen Schwachstellen aufdecken: Mit welchen Massnahmen kann den Problemen begegnet werden?

«IT» steht für «Informationstechnologie» und ist ein Oberbegriff für alle mit der elektronischen Datenverarbeitung in Berührung stehenden Techniken. Unter «IT» fallen Netzwerkanwendungen, Datenbankanwendungen, Anwendungen der Bürokommunikation wie auch die klassischen Tätigkeiten des Software Engineering. Im vorliegenden Bericht werden die Begriffe «IT» und «Informatik» synonym verwendet.

Der Begriff des «IT-Management» bezeichnet die Aufgabe der Steuerung der IT in einem weiteren Sinne. Er umfasst sowohl die Informationstechnik wie Hard- und Software als auch die für deren Entwicklung und Anwendung nötigen Ressourcen wie Personal und Organisationen. Zum IT-Management gehören so unterschiedliche Aufgaben wie Verwaltung, Planung und Steuerung von IT-Diensten,

Risiko- und Compliance-Management, IT-Strategie, IT-Controlling, IT-Portfoliomanagement usw.¹

Gegenstand der vertieften Untersuchung sind die Organisation, die Zuständigkeiten und die Abläufe im IT-Management der Kantonsverwaltung. Einen besonderen Fokus legte die Geschäftsprüfungskommission auf die direktions- und ämterübergreifende Koordination sowie auf die Führung des IT-Bereichs durch den Regierungsrat, weil schon ihre früheren Abklärungen auf besondere Schwierigkeiten in diesen Aspekten hingedeutet hatten und weil sich dies im Lauf der vertieften Untersuchung zunehmend erhärtete.

Dabei konzentrierte sich die Untersuchung auf die strategisch-strukturelle Ebene. Operativ-technische Fragestellungen standen nicht im Zentrum. Auch die Kosten der kantonalen IT bildeten keinen Schwerpunkt der Untersuchung. Im Weiteren beschränkte sich die Untersuchung auf die Direktionen, die Staatskanzlei und die unselbstständigen Anstalten. Dies entspricht auch dem Geltungsbereich der KITT-Verordnung und der kantonalen IT-Strategie.

1.3 Organisation und Vorgehen

Zur Durchführung der Untersuchung setzte die Geschäftsprüfungskommission die Subkommission «IT kantonale Verwaltung» mit den folgenden vier Mitgliedern ein: Daniel Schwab (Vorsitz), Daniel Frei, Daniel Hodel und Peter Uhlmann. Bei Fragestellungen mit Relevanz für Finanzpolitik und/oder Finanzaufsicht wurde punktuell eine Delegation der Finanzkommission beigezogen, der Martin Arnold, Yvonne Bürgin und Beatrix Frey-Eigenmann angehörten. Die Subkommission wurde bei ihrer Arbeit durch den wissenschaftlichen Mitarbeiter der Parlamentsdienste für vertiefte Untersuchungen der Oberaufsicht, Hans-Peter Schaub, unterstützt.

Die Subkommission führte zwischen dem 4. Juni 2015 und dem 24. Mai 2017 insgesamt 21 Sitzungen durch. Als wichtigste Informationsquellen dienten ihr einerseits Gespräche mit Vertretern des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung und der Finanzkontrolle sowie mit externen Sachverständigen, anderseits öffentlich verfügbare oder bei der Verwaltung und der Finanzkontrolle angeforderte amtliche Unterlagen. Eine Liste aller Gesprächspartner der Subkommission und der wesentlichen beigezogenen Dokumente findet sich im Anhang dieses Berichts.

¹ Beide Definitionen lehnen sich an das Wirtschaftslexikon Gabler an: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de>

Die Geschäftsprüfungskommission hat dem Kantonsrat im Rahmen ihres jährlichen Tätigkeitsberichts sowie ihres Antrags zur Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates insgesamt dreimal über den Fortgang und erste Zwischenergebnisse der vertieften Untersuchung berichtet.² Die entsprechenden Zwischenberichte waren jeweils der Finanzdirektion zur Stellungnahme vorgelegt worden, die innerhalb von Regierungsrat und Kantonsverwaltung die Federführung über die direktionsübergreifende Informatik hat. Der vorliegende Schlussbericht wurde dem Gesamtregierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet, da die Feststellungen und Empfehlungen den Gesamtregierungsrat und alle Direktionen betreffen. Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme keinerlei Anpassungen am vorliegenden Bericht angeregt. Er werde die Empfehlungen des Berichts bei seinen weiteren Arbeiten «einbeziehen».

1.4 Koordination mit Regierung

Einige Wochen nachdem die Geschäftsprüfungskommission die Durchführung ihrer vertieften Untersuchung beschlossen und dem Regierungsrat kommuniziert hatte, teilte dieser mit, er erwäge seinerseits eine externe Überprüfung der kantonalen IT. Er beauftragte damit die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsfirma BDO AG. Um unnötige Doppelspurigkeiten zwischen den beiden Untersuchungen zu vermeiden, nahm die Geschäftsprüfungskommission in der Folge eine Neujustierung an einigen der geplanten Untersuchungsinhalte vor, ohne aber die grundlegenden Ziele ihrer Untersuchung aufzugeben. Die BDO AG schloss ihre Überprüfung Ende 2016 mit einem Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates ab, der mittlerweile öffentlich verfügbar ist.³ Für den vorliegenden Bericht hat die Subkommission auch Erkenntnisse aus dem BDO-Bericht und die bisher daraus gezogenen Schlussfolgerungen des Regierungsrates berücksichtigt, soweit diese für ihre Fragestellungen relevant sind.

Der Regierungsrat hat nach Vorliegen des kritisch ausgefallenen BDO-Berichts rasch ein Projekt gestartet, um Verbesserungsmassnahmen zu entwickeln (RRB Nr.68/2017, Projekt «Neue kantonale IKT»). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst ein entschlossenes und rasches Vorgehen. Entscheidend ist indessen, dass die Reformen zielgerichtet erfolgen und wirklich dort ansetzen, wo Handlungsbedarf besteht. Dazu soll der vorliegende Bericht einen Beitrag leisten.

² Siehe KR-Nr.55/2016, Vorlage 5264a, KR-Nr.62/2017.

³ Der Schlussbericht der BDO AG kann auf der Website der Finanzdirektion heruntergeladen werden: http://www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/unsere_direktion/veroeffentlichungen.html

2. Bestehende Strukturen und Regelungen im IT-Management

Die heutigen Organisations- und Ablaufstrukturen für das IT-Management der kantonalen Verwaltung werden teils in Rechtserlassen und teils in Strategiepapieren der Verwaltung festgelegt. Im Rahmen dieses Berichts kann nur ein Überblick über deren wesentlichste Grundzüge gegeben werden.

2.1 Grundsätze für die Führung der Kantonsverwaltung und deren IT

In allgemeiner Weise legt Art. 70 der Kantonsverfassung fest, dass der Regierungsrat zuständig ist, die kantonale Verwaltung zu leiten und im Rahmen des Gesetzes ihre Organisation zu bestimmen. Er hat dabei unter anderem für ein effizientes, kooperatives und sparsames Verwaltungshandeln zu sorgen. Dazu gehört auch die Verantwortung für eine angemessene Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten, wie § 32 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) auch ausdrücklich festhält. Gemäss § 38 OG RR weist der Regierungsrat den Direktionen ihre Aufgabenbereiche zu und regelt die Grundzüge der Verwaltungsorganisation. Er hat dabei unter anderem auf den Zusammenhang der Aufgaben und die Zweckmässigkeit der Führung zu achten. Für den Aufbau und die Abläufe innerhalb der Direktionen ist grundsätzlich der oder die jeweilige Direktionsvorstehende zuständig (§ 40 OG RR). Dabei haben die einzelnen Regierungsmitglieder der Vertretung des Kollegiums gegenüber ihrer Stellung als Direktionsvorstehende den Vorrang einzuräumen (§ 11 OG RR). Diese Bestimmungen gelten für die Verwaltungsführung generell, nicht nur für das IT-Management. Sie sind – beziehungsweise wären – für die IT aber von besonderer Bedeutung, weil wesentliche Bereiche der IT typische Querschnittsaufgaben darstellen, die in allen Direktionen anfallen.

Spezifische Bestimmungen zu Organisation und Zuständigkeiten im IT-Management finden sich auf Verordnungsebene, hauptsächlich in der Verordnung über die direktionsübergreifende Informatik (KITT-Verordnung, LS 170.7) und punktuell in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11). Die KITT-Verordnung gilt seit dem 1. Januar 2006 und wurde seither nicht verändert. Darin wird für den Informatikbereich der Grundsatz «eine Anforderung – eine Lösung» formuliert: Bestehen bei mehreren Verwaltungseinheiten dieselben Informatikbedürfnisse, sollen diese einheitlich gelöst werden. Zudem sollen direktionsübergreifende Informatikprozesse, -systeme und -infrastrukturen nach Möglichkeit standardisiert werden (§ 2 KITT-Verordnung). Das gleiche Ziel verfolgen die vom Regierungsrat erlassene kantonale Informatikstrategie 2008 und der zugehörige Umsetzungsplan.

2.2 KITT, KITT-Geschäftsstelle und ihre Steuerungsinstrumente

Organisatorisch sehen KITT-Verordnung und VOG RR das Kantonale IT-Team (KITT) als wichtigste Stelle für die direktionsübergreifenden IT-Belange vor. Das KITT besteht aus je einem Vertreter der Direktionen und der Staatskanzlei, den diese selbstständig bezeichnen. Zudem nimmt der Leiter der KITT-Geschäftsstelle an den Sitzungen des KITT teil, allerdings nur mit Antragsrecht und ohne Stimmrecht.

Die KITT-Geschäftsstelle unterstützt das KITT fachlich und administrativ. Sie ist bei der Finanzdirektion angesiedelt und verfügt gemäss Budget 2017 über insgesamt 9,2 Vollzeitstellen. Die Mitglieder des KITT-Teams selbst wenden den kleineren Teil ihres Pensums für das KITT auf, hauptsächlich fungieren sie als leitende IT-Mitarbeiter in ihrer jeweiligen Direktion. Das KITT tagt ungefähr zweimal pro Monat.

Dem KITT ist zugeordnet, die direktionsübergreifende Informatik zu koordinieren und zu steuern. Es soll seine Koordinations- und Standardisierungsaufgabe gegenüber der Verwaltung über verschiedene Kanäle wahrnehmen. So fällt es unter anderem Beschlüsse darüber, welche IT-Services und -Prozesse direktionsübergreifend zentral bereitgestellt oder zumindest mit einheitlichen Standards geregelt werden sollen (siehe dazu nachfolgend Teil 2.3). Das KITT ist auch für die Pflege der kantonalen IT-Strategie zuständig und soll deren Umsetzung sicherstellen (näher dazu Teil 3 dieses Berichts). Es soll zudem für den Regierungsrat ein direktionsübergreifendes IT-Controlling führen. Ein weiteres Instrument ist die sogenannte Strategiekonformitätsprüfung: Damit gibt das KITT bei bedeutenden Informatikvorhaben der Direktionen und Ämter seine Beurteilung ab, ob das Vorhaben mit der kantonalen Informatikstrategie, der kantonalen Informatikarchitektur und den vorgegebenen Standards vereinbar ist. Was die Konsequenzen sind, wenn das KITT bezüglich der Strategiekonformität zu einer anderen Einschätzung kommt als die projektführende Verwaltungseinheit, ist nicht klar.

2.3 Direktionsübergreifende und dezentrale Informatikdienstleistungen

Für die Fachanwendungen in den Direktionen und auch für einen Teil der direktionsübergreifend angebotenen Querschnittanwendungen (z. B. E-Government-Portal) ist nicht das KITT zuständig. Grundsätzlich ist es Sache der einzelnen Direktionen, für jene Informatikdienstleistungen zu sorgen, die sie benötigen. Der überwiegende Teil der Informatikdienstleistungen in der kantonalen Verwaltung wird denn auch

dezentral erbracht.⁴ Dazu besteht in allen Direktionen und in vielen Ämtern eine Informatikabteilung. Die Strukturen und Zuständigkeiten innerhalb der Direktionen werden insbesondere in den Organisationsverordnungen und den IT-Strategien der einzelnen Direktionen geregelt. Für die Führung und Steuerung des Informatikbereichs pro Direktion ist grundsätzlich jeweils eine zentrale Stelle im Generalsekretariat zuständig. Die Informatikabteilungen und -stellen der Direktionen erbringen in erster Linie Leistungen für die direktionsinternen Bedürfnisse, teilweise aber auch direktionsübergreifende Leistungen durch den Betrieb von Competence- oder Service-Centers.

Direktionsübergreifende IT-Services oder IT-Standards werden dann festgelegt, wenn alle KITT-Mitglieder – also alle Direktionen – dem zustimmen (alternativ ist auch eine bilaterale Vereinbarung zwischen zwei oder mehreren Direktionen möglich). Erreicht ein solcher Beschluss keine Einstimmigkeit oder ist ein KITT-Beschluss von grosser strategischer, politischer oder finanzieller Tragweite, braucht es eine Genehmigung durch den Regierungsrat. Vor der Behandlung im Regierungsrat hat das KITT eine Stellungnahme der Generalsekretärenkonferenz einzuholen. Die Einspeisung in den Regierungsrat geschieht über die Finanzdirektion.

Beschliesst das KITT, dass eine Informatikdienstleistung für mehrere oder alle Direktionen zentral erbracht werden soll, so setzt es zu diesem Zweck ein Kompetenzzentrum und ein oder mehrere Servicezentren ein. Beschliesst das KITT hingegen Standards, strategische Vorgaben oder Empfehlungen, sind für die Umsetzung die einzelnen Direktionen und Ämter zuständig. Die KITT-Mitglieder haben die Aufgabe, je in ihrer Direktion auf die Umsetzung der direktionsübergreifenden Ziele «hinzuwirken» (§ 5 KITT-Verordnung). Sie haben aber gegenüber den IT-Abteilungen der Ämter kein Weisungsrecht und sind auf die Unterstützung der Linienverantwortlichen (Generalsekretäre, Amtschefs) angewiesen.

⁴ Gemäss den verfügbaren Zahlen veranschlagt der Regierungsrat den Aufwand für die kantonale Informatik verwaltungsweit auf rund 170 Mio. Franken. Der budgetierte Bruttoaufwand für die Leistungsgruppe Nr. 4600, Direktionsübergreifende Informatik, beträgt rund 11 Mio. Franken pro Jahr (KEF 2017–2020: S. 141). Demnach fallen gegen 160 Mio. Franken oder über 90% des Informatikaufwands des Kantons in den dezentralen Einheiten an.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die BDO in ihrem Bericht die bisherigen Angaben zum Informatik-Gesamtaufwand infrage stellt (BDO-Bericht «Stream C, IT-Grundversorgung», S. 77–79).

2.4 Anstehende Ablösung der bisherigen Organisationsstruktur

Die beschriebenen Strukturen gelten so noch bis Ende 2017. Kurz nach dem Vorliegen des kritisch ausgefallenen BDO-Berichts hat der Regierungsrat im Januar 2017 mit RRB Nr. 68/2017 beschlossen, das KITT rasch aufzulösen. Die KITT-Geschäftsstelle wird in ein neues Amt für Informatik überführt, das per 1. Januar 2018 in der Finanzdirektion eingerichtet werden soll. Nach welchen Mechanismen eine direktionsübergreifende Informatikführung künftig ausgestaltet werden soll und welche Rolle und Kompetenzen dabei das neue Amt und/oder eine andere Organisationseinheit haben werden, ist noch offen. Der Regierungsrat lässt derzeit in einem Projekt unter Federführung der Finanzdirektion die Grundlagen erarbeiten, im November 2017 will er entscheiden. Die Geschäftsprüfungskommission lässt sich über den Projektfortschritt periodisch ins Bild setzen.

3. Die weitgehend gescheiterte Umsetzung der Informatikstrategie 2008

Die Informatikstrategie 2008 war eines der bedeutendsten Informatikvorhaben des Kantons in den letzten zehn Jahren. Ihre Umsetzung ist jedoch in weiten Teilen gescheitert. Die Geschichte dieses Scheiterns zeigt exemplarisch verschiedene grundsätzliche Schwachstellen der kantonalen Informatikführung und -steuerung. Sie soll deshalb in diesem Berichtsteil etwas näher beleuchtet werden.

3.1 Strategie und Umsetzungsplan 2008

Am 9. Dezember 2008 legte der Regierungsrat die kantonale Informatikstrategie 2008 fest (RRB Nr. 1955/2008). Diese ist bis heute in Kraft. Die Informatikstrategie folgt dem bereits in der KITT-Verordnung formulierten Grundsatz «für gleiche Anforderungen eine Informatiklösung». Sie zielt auf eine verstärkte direktionsübergreifende Standardisierung und Koordination in verschiedenen Bereichen des Informatikmanagements. Am gleichen Tag nahm der Regierungsrat auch einen Umsetzungsplan zur Strategie zur Kenntnis. Der Umsetzungsplan sah vor, das gesamte Programm mittels 13 Teilvorhaben bis Ende 2013 umzusetzen.

Die strategische Führung und Konzeption der Umsetzung wurde dem KITT übertragen, die operative Leitung des Gesamtprogramms hatte die KITT-Geschäftsstelle inne. Mit der operativen Umsetzung

der 13 einzelnen Teilvorhaben wurden unterschiedliche Verwaltungseinheiten betraut. Vorgesehen war, dass das KITT dem Regierungsrat periodisch Bericht über den Umsetzungsstand der Strategie erstattet. Als Bindeglied zwischen Regierungsrat und KITT sollte die Finanzdirektion fungieren.

3.2 Abkehr von zentralen Strategiezielen

Ein erstes systematisches Reporting über den Umsetzungsstand erfolgte jedoch erst fünfeinhalb Jahre nach Start des Programms und ein halbes Jahr nach dessen geplantem Abschluss, nämlich im Juli 2014. Ob und wann der entsprechende Bericht des KITT vom 15. Juli 2014 (im Folgenden: Umsetzungsbericht) im Regierungsrat – als Auftraggeber der IT-Strategie – behandelt wurde, ist für die Geschäftsprüfungskommission nicht ganz klar. Die Gesprächspartner der Subkommission äusserten sich dahingehend, dass eine Befassung des Regierungsrates im Jahr 2014 erfolgt sei. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates vom Jahr 2014 (S. 141) erwähnt indessen nur eine Vorlegung des Papiers an die Finanzdirektorin und die Generalsekretärenkonferenz.

Dem Umsetzungsbericht vom Juli 2014 ist zu entnehmen, dass bis dahin von den 13 Teilvorhaben nur gerade zwei in der ursprünglich vorgesehenen Form umgesetzt waren. Gerade bei Teilvorhaben für eine stärkere direktionübergreifende Koordination und Standardisierung war dies nicht der Fall. Zu einigen Teilvorhaben scheinen bis 2014 noch nicht einmal ernsthafte Arbeiten zur Umsetzung gestartet worden zu sein. Einige der verbleibenden elf Teilvorhaben hätten gemäss dem Umsetzungsbericht noch bis Ende 2015 abgeschlossen werden sollen,⁵ die anderen wurden nunmehr als «nicht mehr aktuell» eingestuft und «zurückgestellt». Bei jenen Teilvorhaben, für die überhaupt noch eine Umsetzung in Aussicht genommen wurde, nahm der Bericht die Zielsetzungen teilweise ganz massiv zurück. Die folgenden drei Beispiele können diese Feststellungen illustrieren:

- IT-Beschaffungen: Die Informatikstrategie 2008 enthielt das Ziel, dass «der Prozess für wesentliche Informatik-Beschaffungen professionalisiert und standardisiert [wird]». Der Umsetzungsplan 2008 sah vor, dieses Ziel durch die Einrichtung eines KITT-Competence-Centers und eines KITT-Service-Centers «Beschaffung» zu realisieren. Diese Zentren sollten die Rechts- und Strategiekon-

⁵ Den Geschäftsberichten des Regierungsrates zu den Jahren 2015 (S. 200 und 421) und 2016 (S. 35 des Teils I) ist zu entnehmen, dass die Arbeiten zur Umsetzung verbliebener Teilvorhaben auch in diesen Jahren fort dauerten und auch zum Abschluss einiger Vorhaben führten.

formität von Beschaffungen sicherstellen und durch ein koordiniertes Vertrags- und Lizenzmanagement Synergien nutzen. Unter anderem sollten sie für die gesamte Kantonsverwaltung günstige Rahmenverträge für Hard- und Software-Standardprodukte aushandeln. Die Zentren hätten bis Ende 2010 eingerichtet sein sollen. Der Bericht vom 15. Juli 2014 zeigte, dass dieses Ziel bis dahin nicht erreicht war. Eine Umsetzung sollte nun bis 2015 folgen – unter «Umsetzung» verstand man nun aber nicht mehr die Einrichtung der Zentren, sondern nur noch die Erstellung einer Machbarkeitsstudie. Diese Studie sollte erst einmal die – 2008 eigentlich schon beantwortete – Grundsatzfrage klären, ob überhaupt Bedarf für ein Service-Center «Beschaffung» bestehe. Gestützt auf die Studie entschied das KITT im Jahr 2015, es bestehe kein ausreichender Bedarf für ein solches Service-Center (mehr). Stattdessen solle das KITT als sogenannter «Lead Buyer» für IT-Beschaffungen bezeichnet werden. Welche Rolle und Kompetenzen die Lead Buyer im kantonalen Beschaffungswesen konkret haben, ist nicht klar und muss für jede Materialgruppe einzeln festgelegt werden (siehe auch RRB Nr. 243/2017). Bis heute sind die nötigen Schritte zur Etablierung des KITT als Lead Buyer (Erstellung eines Lead-Buyer-Konzepts, Einholen eines Regierungsratsbeschlusses) und zur entsprechenden Festlegung der Beschaffungsprozesse im IT-Bereich nach dem Kenntnisstand der Geschäftsprüfungskommission nicht erfolgt.⁶

Nach den Informationen der Subkommission rückte das KITT deshalb vom ursprünglichen Ziel ab, weil eine koordinierte Beschaffung von Produkten offensichtlich eine direktionsübergreifende Einigung auf gemeinsame Produkte voraussetzen würde. Offenbar konnten sich die Direktionsvertreter im KITT aber nicht darauf einigen, welche IT-Produkte verwaltungsweit zu beschaffen und zu nutzen wären.

- Anzahl Betriebsstandorte (Rechenzentren): Die Informatikstrategie 2008 sah vor, die Anzahl IT-Betriebsstandorte «mittelfristig auf maximal 3 Standorte» (mit zusätzlichen Backup-Standorten) zu reduzieren. Die Server und Applikationsrechner aller Ämter und Bereiche der Direktionen sollten zentralisiert werden, um die Sicherheit besser zu gewährleisten, dank Skaleneffekten die Kosten zu senken und den Betrieb zu professionalisieren. Die Zentralisierung sollte zudem eine weitere Harmonisierung der kantonalen Informatik-Landschaft begünstigen. Der Umsetzungsplan 2008 sah

⁶ Siehe für nähere Angaben auch den BDO-Bericht, «Stream C: IT-Grundversorgung», S. 15–27.

vor, diese Vorgabe bis Ende 2010 umzusetzen (mit einer anschliessenden Migrationsphase von mindestens fünf Jahren).

Der Bericht vom 15. Juli 2014 zeigte, dass dieses Ziel bis dahin nicht erreicht war. Es lagen bis 2014 nicht einmal Informationen über die Zahl der bestehenden Rechenzentren und Serverräume in der Kantonsverwaltung vor. Auch hier wurde das Ziel nun neu formuliert: Bis Ende 2015 sollte nun eine Machbarkeitsstudie erstellt werden, die überhaupt «Auskunft über die genaue Zahl und andere notwendige Informationen zu den Betriebsstandorten innerhalb der Direktionen und der Staatskanzlei geben» und auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse verschiedene Zentralisierungsvarianten aufzeigen sollte. Nach Vorliegen der Machbarkeitsstudie sollte dann über «allfällige weitere Umsetzungsschritte» entschieden werden.

Auf Basis der Studie kam das KITT 2015/16 zum Schluss, dass der Kanton über 30 Rechenzentren- und Serverstandorte betreibt, aber kein bestehender Betriebsstandort den Anforderungen an ein künftiges Rechenzentrum genügen würde. Es müssten deshalb neue Räume evaluiert werden. Dies wurde nach dem Kenntnisstand der Geschäftsprüfungskommission bisher nicht gemacht. Ein Projekt der Direktion der Justiz und des Innern, das allenfalls bis 2020 ein von mehreren Direktionen nutzbares Rechenzentrum bringen könnte, ist derzeit sistiert. Es wird eventuell wieder aufgenommen, wenn die künftige Informatikstrategie des Kantons definiert ist.⁷

Nach den Erkenntnissen der Subkommission wurde dieses Teilvorhaben deshalb nicht vorangetrieben, weil die Direktionen – und das aus ihren Vertretern bestehende KITT – je einzeln für sich zu wenig kurzfristigen Nutzen in einer Zentralisierung sahen.⁸ Teilweise wurden auch unterschiedliche Ansprüche der Verwaltungseinheiten an ein Rechenzentrum geltend gemacht. Nach Auffassung der Subkommission zeigt aber etwa das Beispiel der Stadt Zürich, dass einheitliche Rechenzentren durchaus unterschiedlichen Bedürfnissen in einer grossen Verwaltung gerecht werden können.

- Dokumentenmanagementsystem: Der Umsetzungsplan zur Informatikstrategie 2008 sah vor, den Direktionen und der Staatskanzlei bis Ende 2013 zentral zwei Lösungen für ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) zur Verfügung zu stellen. Weil 2008 mehrere Ämter parallel eigene DMS-Lösungen evaluierten, wollte gemäss Umsetzungsplan «das KITT der Gefahr der Verzettelung mit einer einheitlichen Lösung entgegenwirken».

⁷ Siehe auch den BDO-Bericht «Stream A: IT-Strategie, -Steuerung und -Organisation», S. 36–37, und «Stream C: IT-Grundversorgung», S. 29–41.

⁸ In eine ähnliche Richtung deutet auch der BDO-Bericht, «Stream C: IT-Grundversorgung», S. 36.

Im Umsetzungsbericht 2014 sah das KITT jedoch «keinen Bedarf für eine zentrale Lösung» mehr, das Vorhaben wurde aufgrund «veränderter Anforderungen als obsolet eingestuft» und aufgegeben. In welcher Hinsicht sich die Anforderungen verändert hatten, wird im Bericht nicht konkretisiert. Auf jeden Fall seien die Staatskanzlei und die Baudirektion an der Entwicklung je eigener Geschäftsverwaltungssysteme, die «bei Bedarf in Zukunft auch an anderen Stellen der kantonalen Verwaltung genutzt werden könnten». Dass die Direktionen sich seither in grösserem Umfang von sich aus koordinieren würden, kann die Geschäftsprüfungskommission nicht erkennen. Vielmehr scheinen mehrere Projekte für die Geschäftsverwaltung ohne systematische Abstimmung nebeneinander zu laufen (vgl. etwa RRB Nr. 723/2015 und RRB Nr. 1116/2016). Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch der BDO-Bericht («Stream B: Querschnitts- und Fachanwendungen», S. 49–55).

Auch in diesem Bereich hatte das KITT offenbar weder die Kraft noch den Willen, um gegenüber den Direktionen, die eigene Projekte führten, gemeinsame Lösungen durchzusetzen – obwohl 2008 genau dies explizit als Ziel gesetzt wurde.

Die Umsetzung der Informatikstrategie 2008 ist also nicht nur in Einzelpunkten, sondern über weite Strecken gescheitert. Gescheitert sind gerade solche Vorhaben, die eine verbindliche direktionsübergreifende Zusammenarbeit oder Zentralisierung hätten bringen sollen. Doch auch die Umsetzung auf Direktionsebene kann nur teilweise als gelungen bezeichnet werden. Beispielsweise gab die kantonale Informatikstrategie vor, dass jede Direktion für ihre internen Belange eine eigene IT-Strategie definieren muss. Bis die letzte Direktionsstrategie vorlag, dauerte es über vier Jahre, und die inhaltliche Qualität der Direktionsstrategien ist sehr unterschiedlich.

Die Geschäftsprüfungskommission kann und will nicht im Einzelnen beurteilen, welche Teilprojekte der kantonalen Strategie für den Kanton letztlich wie vorteilhaft gewesen wären. Sie schliesst nicht aus, dass die Neubeurteilung mancher Ziele auch sachgerecht war. Das Ausmass, vor allem aber die Art und Weise, wie dies bei der Informatikstrategie 2008 geschehen ist, zeugen insgesamt aber weniger von einer umsichtigen Neubeurteilung als vielmehr von mangelnder Durchsetzungskraft und/oder mangelndem Willen der Verantwortlichen, die vom Regierungsrat beschlossenen Ziele umzusetzen. Dies wird in Teil 4 dieses Berichts näher analysiert. Zuerst ist hier aber noch auf die ungenügende Berichterstattung des Regierungsrates über die Strategieumsetzung einzugehen.

3.3 Zweifelhafte Berichterstattung im Geschäftsbericht

Der Regierungsrat hat mit dem Geschäftsbericht jährlich Rechenschaft über seine Tätigkeit und die wichtigsten Entwicklungen im Kanton abzulegen (Art. 71 der Kantonsverfassung, § 27 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung). Nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission hat die Berichterstattung den Zweck, der Öffentlichkeit und dem Kantonsrat ein realistisches Bild über Zustand und Tätigkeit der Exekutive zu vermitteln und die politischen Verantwortlichkeiten dafür sichtbar zu machen. Dem Kantonsrat als Oberaufsichtsorgan soll der Geschäftsbericht insbesondere auch als Instrument zur nachträglichen Kontrolle und Beurteilung der Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung dienen und es ihm ermöglichen, Ansatzpunkte für einen verstärkten Aufsichtsbedarf zu erkennen.

Diesen Anforderungen ist der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Informatikstrategie in keiner Weise gerecht geworden. So geht aus keinem der Geschäftsberichte des Regierungsrates der Jahre 2009 bis 2016 hervor, dass die Umsetzung der Informatikstrategie 2008 über sehr weite Strecken gescheitert ist. In den Jahren 2009 bis 2013 wird zwar eine Verzögerung ausgewiesen, doch über die Rücknahme zahlreicher Ziele des ursprünglichen Umsetzungsplans wird bis und mit 2016 nie berichtet. Dies war namentlich auch im Berichtsjahr 2014 nicht der Fall, als der Umsetzungsbericht vom KITT beschlossen und der damaligen Finanzdirektorin sowie der Generalsekretärenkonferenz vorgelegt wurde. Jenes Papier nahm wie oben dargelegt eine sehr starke Redimensionierung (und eine Neupriorisierung) zentraler ursprünglicher Strategieziele vor. Ausgerechnet im Geschäftsbericht für das Jahr 2014 (S. 23, 191) vermittelte der Regierungsrat aber vielmehr den Eindruck, man mache bei der Strategieumsetzung grosse Fortschritte und werde sie bald vollständig abschliessen können.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet es als problematisch, wenn der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht derart erhebliche Entwicklungen in bedeutenden Projekten unerwähnt lässt oder, wie in diesem Fall, sogar eine gegenteilige Sachlage suggeriert. Eine solche Praxis dient weder einem konstruktiven Zusammenwirken der Gewalten noch den Interessen des Kantons. Dies gilt selbstverständlich nicht nur für den Bereich des IT-Managements.

4. Identifizierte Problemfelder

Die Geschäftsprüfungskommission ortet insbesondere bei den politisch-kulturellen und organisatorischen Voraussetzungen für ein koordiniertes IT-Management verschiedene bedeutende Problemfelder und Mängel. Diese Erkenntnisse basieren nicht nur auf den geschilderten Feststellungen zur Umsetzung der Informatikstrategie 2008, sondern auch auf weiteren Informationen aus den im Anhang aufgelisteten Gesprächen und Dokumenten sowie vereinzelt auf Abklärungen, welche die Geschäftsprüfungskommission bereits in früheren Legislaturen tätigte. Ein grosser Teil dieser Problemfelder kommt übrigens – wenn auch teilweise mit anderer Gewichtung – auch im Bericht der vom Regierungsrat beauftragten externen Prüffirma BDO zur Sprache.⁹ Dass zwei unabhängig voneinander durchgeführte Analysen zu derart ähnlichen Erkenntnissen kommen, untermauert deren Verlässlichkeit.

4.1 Keine ausreichende Führung durch den Regierungsrat

Der Regierungsrat hat seine politische Führungsverantwortung im IT-Bereich in der Vergangenheit ungenügend wahrgenommen. Dabei wäre gerade bei Querschnittsthemen wie dem IT-Management eine klare politische Führung durch den Gesamtregierungsrat besonders nötig. An der Umsetzung der von ihm selbst beschlossenen IT-Strategie, seines zentralen Steuerungsinstruments für diesen Bereich, hat er kein grosses Interesse erkennen lassen. Dies ist umso schwerer nachvollziehbar, als die Finanzkontrolle und die Geschäftsprüfungskommission spätestens ab März 2013¹⁰ kommunizierten, dass für eine koordinierte Verwaltungstätigkeit und eine erfolgreiche Umsetzung der kantonalen Informatikstrategie eine Reform der Organisationsstrukturen nötig sei. Soweit erkennbar, hat der Regierungsrat aber erst im September 2015, also mindestens zweieinhalb Jahre nach diesen Hinweisen, erste Schritte für eine Überprüfung des Organisationsmodells eingeleitet.

⁹ Mit Fragen der politischen Führungsverantwortung setzt sich der BDO-Bericht allerdings kaum auseinander. – Umgekehrt geht der Bericht der BDO AG in anderen Aspekten weiter in die Tiefe und in die Breite und setzt sich mit zahlreichen zusätzlichen – auch operativen – Fragen auseinander, welche die Subkommission bewusst nicht in den Fokus genommen hat.

¹⁰ Die Hinweise der Geschäftsprüfungskommission sind in KR-Nr. 81/2013 vom 25. März 2013 dokumentiert, jene der Finanzkontrolle im Bericht «Erkenntnisse zur IT-Situation des Kantons Zürich. Würdigung anhand der Resultate aus den IT-Kurzchecks unter Berücksichtigung der KITT-Aktivitäten» vom August 2013.

Gemäss den Abklärungen der Subkommission mangelte es dem Regierungsrat bisher aus mindestens drei Gründen am nötigen politischen Willen zur Führung im IT-Bereich:

Erstens hat teilweise das Bewusstsein gefehlt, dass eine wirksame Zusammenarbeit im IT-Bereich primär eine Frage von Strategie und Organisation ist, die für den Kanton wichtig ist und ein klares Bekenntnis der politischen Führungsvorgesetzten erfordert. Der Regierungsrat scheint Fragen des IT-Managements zu sehr als rein technisch-operative Fragestellungen wahrgenommen zu haben.

Zweitens hat teilweise – sei es bewusst oder unbewusst – wohl die Perspektive als Direktionsvorstehende gegenüber jener als Regierungsmitglied überwogen (anders als es § 11 OG RR verlangt). Gerade in Fragen der Kooperation und Koordination können die Partikularinteressen einzelner Direktionen aber einer für den Gesamtkanton optimalen Lösung entgegenstehen. Selbst wenn es sich dabei um eine Minderheit der Direktionen handelt, kann eine intensive Opposition dazu führen, dass die übrigen nachgeben.

Drittens herrschte offenbar lange die Haltung vor, dass kein Handlungsbedarf bestehe, solange die IT im operativen Tagesgeschäft passabel funktioniere. Es mangelte auf der Ebene des Gesamtregierungsrates insofern an strategischem Bewusstsein und vorausschauender Führung.

Es gibt zwar Anzeichen, dass der Regierungsrat seiner Führungsverantwortung zuletzt – aufgrund des Drucks durch die vertiefte Untersuchung der Geschäftsprüfungskommission, aber auch aufgrund der personellen Erneuerung im Gesamtregierungsrat und an der Spitze der Finanzdirektion nach den Wahlen 2015 – besser gerecht geworden ist. So hat er in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2015–2019 zunächst seine Zielsetzung einer stärkeren Standardisierung in der kantonalen Informatik erneuert: Gemäss dem Ziel 10.1.d strebt er die «Erarbeitung einer Informatikstrategie 2015–2018 mit der Stossrichtung Standardisierung, Professionalisierung und Automatisierung der direktionsübergreifenden IT-Services sowie der Stossrichtung Voraussetzung schaffen für die komplette Digitalisierung in den Direktionen» an.¹¹ Sodann hat der Regierungsrat 2015 eine externe Überprüfung der kantonalen Informatik eingeleitet, die er mit drei Regierungsmitgliedern im Projektausschuss begleitete (RRB Nr. 883/2015), und nach Vorliegen der externen Prüfergebnisse hat er den Handlungsbedarf anerkannt und rasch ein Reformprojekt initiiert (RRB Nr. 68/2017).

¹¹ Dass die neue Informatikstrategie bestenfalls 2018, also im letzten Jahr ihrer ursprünglich vorgesehenen Geltungsdauer, formuliert sein wird, sei hier nur am Rande vermerkt. Die Gründe liegen einerseits in der durchgeführten grundsätzlichen Überprüfung der kantonalen Informatik und andererseits in erneuten Verzögerungen bei der Umsetzung der Vorgängerstrategie.

Allerdings stehen die materiellen Entscheide über die künftige Struktur und Strategie für das kantonale IT-Management noch aus. Erst diese Entscheide und deren Umsetzung werden zeigen, ob der Regierungsrat nunmehr effektiv gewillt ist, seine Führungsrolle im erforderlichen Mass wahrzunehmen.

4.2 Mangelhafte Verknüpfung von politischer und strategischer Führungsebene

Dem Regierungsrat fehlte bis mindestens 2014 ein Überblick über den Umsetzungsstand der 2008 von ihm erlassenen und eigentlich bis 2013 umzusetzenden Strategie. Er verpasste es aber, beim KITT die entsprechenden Informationen einzufordern – obwohl eigentlich ein periodisches Reporting vorgesehen war.¹² Zu diesem ungenügenden bis inexistenten Informationsfluss dürfte massgeblich beigetragen haben, dass zwischen Regierungsrat und KITT organisatorisch-personell eine grosse Distanz bzw. Trennung besteht.

Die politische Führungsrolle für die direktionsübergreifende Informatik liegt beim Regierungsrat. Die strategische Leitung überträgt das bisherige Organisationsmodell dem KITT. Personell sind diese Gremien völlig getrennt. Es gibt keine Person, die gleichzeitig im politischen und im strategischen Führungsorgan sässe und so für den wichtigen Austausch zwischen den beiden Ebenen sorgen könnte. Der Informationsfluss wird zusätzlich dadurch erschwert, dass zwischen KITT und Regierungsrat die Finanzdirektion und die Generalsekretärenkonferenz geschaltet sind (§ 10 KITT-Verordnung). Dies ist nicht nur schwerfällig, sondern führte in der Vergangenheit offenbar sogar schon dazu, dass Informationen des KITT nicht zum Regierungsrat gelangten, weil sich die (damaligen) Verantwortlichen des KITT und der Finanzdirektion nicht darüber einigen konnten. Hinzu kommt, dass nicht alle KITT-Mitglieder innerhalb ihrer Direktionen eine Position innehaben, die ihnen formell oder informell näheren bilateralen Kontakt zu den Direktionsvorstehenden verschaffen würde.

¹² Der BDO-Bericht kommt zum Schluss, dass etwa auch in den beiden Bereichen IT-Projektportfoliomanagement sowie Erstellung eines Informatikkennzahlenkonzepts das eigentlich vorgesehene Reporting des KITT an den Regierungsrat fehle; und dass umgekehrt seitens des Regierungsrates auch nicht nach den entsprechenden Informationen gefragt werde (S. 88 des «Stream B: Querschnitts- und Fachanwendungen»; S. 74 des «Stream C: IT-Grundversorgung»). Die Subkommission hat diese beiden Bereiche nicht näher untersucht und kann diese Aussagen der BDO insofern nicht im Einzelnen beurteilen.

4.3 Vorherrschen direktonaler Interessen sogar in den überdirektonalen Gremien

Die einzelnen Direktionen und IT-Abteilungen haben naturgemäss nicht immer die gleichen Perspektiven und Interessen, wie sie ein übergeordneter Akteur im Interesse des Gesamtkantons hätte. Dies ist nachvollziehbar und an sich nicht problematisch. Problematisch ist jedoch, dass die bestehende Organisationsstruktur keine starken Akteure schafft, die das IT-Management primär aus einer gesamtkantonalen Perspektive betrachten, die gesamtkantonalen Interessen vertreten und auf einen ausgewogenen Interessenausgleich hinwirken könnten. Nach den Erkenntnissen der Subkommission ist die Umsetzung verschiedener Teilvorhaben der kantonalen IT-Strategie 2008, etwa derjenigen für ein Service-Zentrum IT-Beschaffungen oder für ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem, zu einem guten Teil an dieser Konstellation gescheitert.

Die – stimmberechtigten – KITT-Mitglieder fungieren in ihrer Hauptaufgabe alle als leitende Informatikmitarbeiter einer einzelnen Direktion bzw. der Staatskanzlei. Die Tätigkeit im KITT bzw. die direktionenübergreifenden Aufgaben stehen für sie an zweiter Stelle. Ihre Hauptaufgabe, an der sie gemessen werden, ist die Erfüllung der Bedürfnisse aus ihrer eigenen Direktion. Die bestehende Struktur bietet ihnen keine Anreize und nur wenig Ressourcen für das Initiieren und Umsetzen von Vorhaben von übergeordnetem Interesse. Selbst mit gutem Willen lässt es sich daher kaum vermeiden, dass die Perspektiven der einzelnen Direktionen dominieren.

Im Übrigen ist es nach der Wahrnehmung der Subkommission auch nicht etwa so, dass die Etablierung des KITT als Austauschgremium eine Kooperationsdynamik in Gang gebracht und die überdirektionale Sichtweise bei den Verantwortlichen zunehmend an Bedeutung gewonnen hätte. Vielmehr hat sie den Eindruck, dass die Kultur des direktonalen oder sogar amtsweisen Denkens unvermindert fortbesteht.

Manche Gesprächspartner der Subkommission haben diese Problematik unter anderem darauf zurückgeführt, dass viele KITT-Mitglieder in ihrer jeweiligen Direktion auch eine Fülle an operativen Aufgaben zu erledigen haben. Dies stehe einem strategischen Blick und auch dem Blick auf die mittel- und langfristigen Chancen einer verstärkten Kooperation manchmal im Weg.

Jene Stelle, die von den strukturellen Voraussetzungen her am ehesten eine gesamtkantonale Perspektive auf den IT-Bereich einnehmen kann, ist die KITT-Geschäftsstelle. Ihre Befugnisse sind aber sehr beschränkt. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass ihr Leiter kein Stimmrecht an den KITT-Sitzungen hat und dass die KITT-

Geschäftsstelle ebenso wenig über ein Weisungsrecht gegenüber den Direktionen und Ämtern verfügt wie die KITT-Mitglieder. Auch die Grössenverhältnisse bei den personellen und finanziellen Ressourcen¹³ verhindern, dass die KITT-Geschäftsstelle gegenüber den dezentralen Informatikabteilungen eine Führungsrolle spielen könnte.

Der Regierungsrat hat die Aufgabe, gesamtkantonale mit direktionalen Interessen zu vereinbaren, im Zweifelsfall aber die ersteren höher zu gewichten (§§ 2 und 11 OG RR). Wie bereits in Teil 4.1 dargelegt, gelingt dies in der Praxis aber nicht immer – zweifellos aus vielfältigen und durchaus auch strukturellen Gründen.

Kurz: Es mangelt in der bisherigen Organisationsstruktur des Informatikbereichs an Akteuren, die eine direktionsübergreifende, gesamtkantonale Perspektive einnehmen und diese wirksam vertreten könnten. Stattdessen begünstigen die Organisationsstruktur und die historisch gewachsene «Unternehmenskultur» in der Kantonsverwaltung die Dominanz von Interessen der einzelnen Direktionen. Diese stehen einer direktionsübergreifenden Vereinheitlichung im Kantonsinteresse und einer verstärkten Kooperation oft entgegen.

4.4 Kein direktionsübergreifendes Organ mit ausreichenden Kompetenzen

Zwar besteht mit dem KITT ein Organ, dem auf dem Papier die Aufgaben der strategischen Führung und Steuerung in direktionsübergreifenden IT-Belangen und die Leitung über die Umsetzung der kantonalen IT-Strategie übertragen sind. Es fehlen ihm jedoch die nötigen Kompetenzen und Instrumente, um diese Aufgaben effektiv zu erfüllen und für die Umsetzung direktionsübergreifender Entscheide zu sorgen. Die Steuerungsinstrumente des KITT (siehe Teil 2.2) beinhalten kein *Weisungs-* oder *Vetorecht* gegenüber den Direktionen und Ämtern im konkreten Anwendungsfall; die Durchsetzung obliegt den jeweiligen Linienvorgesetzten. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt schon seit Längerem die Übertragung eines Weisungsrechts in IT-Fragen an ein übergeordnetes Organ (siehe etwa KR-Nr.86/2015), bisher aber vergeblich. Ein Weisungsrecht fehlt nicht nur dem KITT als Organ, sondern weitgehend auch den einzelnen KITT-Mitgliedern. Diese können und sollen in ihren Direktionen zwar auf die Umsetzung der direktionsübergreifenden IT-Vorgaben «hinwirken» (§ 5 KITT-Verordnung), sind für die Durchsetzung aber auf die Kooperation der Linienverantwortlichen angewiesen.

¹³ Siehe dazu die Angaben in Fussnote 4.

Zudem haben weder das KITT noch die KITT-Geschäftsstelle *Überwachungskompetenzen* gegenüber den Direktionen. Die direktionsübergreifenden Instanzen können somit nur auf Basis der Informationen, die ihnen die Direktionen liefern, beurteilen, ob die Vorgaben umgesetzt werden.

Dies – und das Fehlen genügender direktionsübergreifender Controlling- und Portfolio-Grundlagen (siehe Teil 4.5) – führt dazu, dass es in der Kantonsverwaltung kein Organ gibt, das eine wirksame Führung und Steuerung der direktionsübergreifenden IT vornehmen und Vorgaben verbindlich durchsetzen könnte.¹⁴

4.5 Ungenügendes direktionsübergreifendes IT-Controlling und Portfoliomanagement

Eine zielgerichtete strategische IT-Steuerung setzt voraus, dass ein leistungsfähiges und verlässliches IT-Controlling besteht. Die Erkennung von Synergiepotenzial und Standardisierungsbedarf wiederum bedingt einen Überblick über bestehende sowie geplante Anwendungen und Projekte. Die Informatikstrategie 2008 sieht denn auch die Einrichtung eines direktionsübergreifenden strategischen IT-Controllings und die Führung eines strategischen Projektportfolios vor, um eine Steuerung durch KITT und Regierungsrat zu ermöglichen. Die Direktionen sollen der KITT-Geschäftsstelle die nötigen Informationen melden.

Nach den Erkenntnissen der Subkommission ist jedoch bis heute auf direktionsübergreifender Ebene – und teilweise vermutlich sogar auf Direktionsebene – weder ein funktionsfähiges IT-Controlling noch ein zuverlässiges Projektportfoliomanagement etabliert. Gemäss diesen Erkenntnissen haben KITT und KITT-Geschäftsstelle bestenfalls einen lückenhaften Überblick über die kantonale IT-Landschaft. Die Nutzung von Synergien und die Identifizierung von Koordinationsbedarf sind in der heutigen Situation nur gewährleistet, wenn die Direktionen und Ämter selbst die direktionsübergreifende Relevanz von Informationen erkennen und diese dann über die zuständige Direktionsvertretung einbringen. Es ist heute gut möglich, dass verschiedene Direktionen parallel ähnliche Lösungen entwickeln, ohne voneinander zu erfahren und ohne dass irgendetwas ihre direktionsübergreifende Relevanz erkennen *kann*.

¹⁴ Genau genommen würde natürlich der Regierungsrat über die nötigen Kompetenzen verfügen, seine Befassung mit einzelnen Führungsfragen wäre jedoch weder stufengerecht noch praktikabel.

Die BDO AG hat zu den Bereichen des IT-Controllings und des Portfoliomanagements systematischere Abklärungen vorgenommen. Diese lassen den Schluss zu, dass die Subkommission die diesbezügliche Situation keinesfalls zu negativ eingeschätzt hat, eher im Gegenteil. So hält der BDO-Bericht unter anderem folgende Kernaussagen fest:¹⁵

«In der Verwaltung des Kantons Zürich existieren weder verlässliche Informatik-Kennzahlen noch ein standardisiertes Kennzahlen-Cockpit für ein direktionsübergreifendes Informatikcontrolling, welches der Steuerung der Informatik (IKT) des Kantons dienen könnte und würde.»

«Es gibt keine Stelle in der Informatikorganisation der kantonalen Verwaltung, die direktionsübergreifend Zugriff auf relevante Daten zu Informatikkosten, Informatikaufwand oder Informatikpersonal hat.»

«Die Informatikkennzahlen pro Amtsstelle geben maximal einen rudimentären Überblick über die Informatikkosten, die Beschäftigten mit Informatikaufgaben und die Anzahl PC-Arbeitsplätze in der kantonalen Verwaltung. Die Angaben und Zahlen sind unvollständig, evtl. nicht korrekt, werden nicht überprüft und vermitteln ein falsches Bild der Informatikkosten.»

«Die gesammelten Projektinformationen sind für eine Steuerung und Führung eines Projektportfolios ungenügend. Die Lieferung der Daten aus den Direktionen erfolgt zudem nicht immer zeitgerecht und vollständig.»

«Eine kantonsweite Koordination und Steuerung von IT-Projekten der kantonalen Verwaltung ist [in Folge des ungenügenden bzw. de facto inexistenten strategischen Projektportfoliomanagements] praktisch unmöglich. Damit werden die IT-Projekte zu wenig aufeinander abgestimmt, was zu ungenutzten Synergien und Mehraufwänden führen kann.»

¹⁵ Die Aussagen sind in den folgenden Abschnitten des BDO-Berichts enthalten, denen auch der weitere Kontext entnommen werden kann: S. 83–89 des «Stream B: Querschnitts- und Fachanwendungen» sowie S. 67–79 des «Stream C: IT-Grundversorgung».

Die Subkommission hat sich mit diesen beiden Bereichen nicht so eingehend befasst, dass sie die Gültigkeit der BDO-Aussagen im Einzelnen beurteilen könnte. Immerhin ist festzustellen, dass KITT und KITT-Geschäftsstelle gegenüber der BDO von den hier wiedergegebenen Aussagen die Aussage in Frage gestellt haben, dass «ein falsches Bild der Informatikkosten vermittelt» werde, zu den übrigen Punkten hingegen keine Bemerkungen anzubringen hatten (Quelle: Dokument zum BDO-Bericht «Behandlung des Feedback von KITT und KITT-GS zum Bericht vom 31. Oktober 2016»).

4.6 Fazit der Geschäftsprüfungskommission

Die Feststellungen und Einschätzungen der Geschäftsprüfungskommission in den Teilen 3 und 4 dieses Berichts beruhen teilweise auf einer *Vergangenheitsbetrachtung*. Manche der erwähnten Vorkommnisse fallen nicht in die Amts- beziehungsweise Anstellungszeiten der heutigen Verantwortlichen, und ein Teil der heute noch bestehenden Defizite sind als Altlasten zu betrachten. Unabhängig davon zeigt die Analyse, dass ein guter Teil der erkannten Problematiken strukturell-systemisch verursacht oder zumindest begünstigt wird.

Die Geschäftsprüfungskommission und die Subkommission haben sich, den Untersuchungsfragen (Teil 1.2) entsprechend, vorwiegend auf die Identifikation von Schwachstellen konzentriert. Selbstverständlich besteht das IT-Management der kantonalen Verwaltung nicht nur aus solchen. Laut den Ausführungen der angehörten Gesprächspartner funktionieren die IT-Infrastruktur und -Dienste der kantonalen Verwaltung im operativen Alltag gut. *Positiv zu werten* ist auch, dass immerhin eine kantonale IT-Strategie mit klaren Zielformulierungen (aus dem Jahr 2008) vorhanden ist. An diese lässt sich grundsätzlich anknüpfen und an ihr lassen sich die bestehenden Defizite festmachen. Die Liste positiver Punkte liesse sich zweifellos erweitern.

Dennoch besteht nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission unzweifelhaft *ganz erheblicher Handlungsbedarf*, der nun endlich rasch und entschlossen anzugehen ist. Die *wesentlichsten Probleme* im kantonalen IT-Management sieht die Geschäftsprüfungskommission beim Führungsdefizit auf Ebene des Regierungsrates und bei dessen mangelndem Bewusstsein für die strategische Bedeutung der IT-Führung; bei der historisch gewachsenen Kultur eines direktionalen statt gesamtkantonalen Denkens; sowie beim Organisationsmodell, das den direktionsübergreifenden Organen und Interessen eine ungenügende Stellung gibt und in dem insbesondere Weisungs- und Überwachungskompetenzen gegenüber den dezentralen Einheiten fehlen.

Die wiederholten Hinweise und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission (siehe etwa KR-Nrn. 81/2013, 86/2015) haben den Regierungsrat leider lange zu keinen erkennbaren Reaktionen bewegt. Nun ist Zeit zu handeln, denn die strukturell bedingten Probleme verschwinden nicht von selbst. Es besteht das Risiko, dass die Führungs- und Koordinationsdefizite früher oder später auch operativ greifbar werden. Zudem ist es kostspielig, unerkannte Synergiepotenziale brachliegen zu lassen.

Insofern begrüsst die Geschäftsprüfungskommission, dass der Regierungsrat kurz nach seiner Kenntnisnahme des BDO-Berichts Reformarbeiten eingeleitet hat. Sie ist überzeugt, dass sie mit ihren

Empfehlungen im folgenden Abschnitt Handlungsansätze aufzeigt, mit denen die identifizierten Schwachstellen behoben werden können. Sie hat die klare Erwartung, dass der Regierungsrat diese bei seinen anstehenden Arbeiten sorgfältig prüft.

5. Empfehlungen und Ausblick

5.1 Vorbemerkung

Die Geschäftsprüfungskommission erinnert daran, dass der Kantonsrat gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung und unter Beachtung der Gewaltenteilung die Kontrolle über Regierung und Verwaltung ausübt. Parlamentarische Kontrolle bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der sogenannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über unterstellte Ämter und Mitarbeitende. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können der Kantonsrat und seine Kommissionen den Behörden und Amtsstellen keine Weisungen erteilen. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen können demnach nur in der Form der Empfehlung zuhanden des Regierungsrates verabschiedet werden.

5.2 Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Gestützt auf die getroffenen Abklärungen und die vorstehenden Ausführungen empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat,¹⁶

1. dass der *Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder künftig eine starke Führungsrolle* im IT-Management der Kantonsverwaltung übernehmen und dabei gesamtkantonalen Interessen Vorrang einräumen. Nur wenn das oberste Führungsorgan einen klaren politischen Willen für eine verstärkte überdirektionale Kooperation vermittelt und den auch in RRB Nr. 68/2017 anerkannten, bedeutenden Handlungsbedarf nicht aus den Augen verliert, ist ein Kulturwandel auf allen Ebenen der Verwaltung möglich (zu 4.1, 4.3).
2. ein *strategisches Organ zur Führung, Planung und Steuerung* im Informatikbereich einzusetzen, in dem neben Führungspersonen aus der Verwaltung auch *mehrere Regierungsratsmitglieder* vertreten

¹⁶ In Klammern wird jeweils angegeben, auf welche Teile des vorliegenden Berichts die jeweilige Empfehlung Bezug nimmt.

sind. Dies macht die Führungsverantwortung des Regierungsrates und die strategische Bedeutung der kantonalen IT organisatorisch sichtbar, stärkt das Verständnis und den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen politischer und strategischer Ebene und erhöht die Autorität des Strategieorgans in der Verwaltung (zu 4.1, 4.2, 4.4).¹⁷

3. die Verwaltungsvertreter in diesem strategischen Leitungsorgan so auszuwählen, dass mindestens die Hälfte von ihnen aufgrund ihres Hintergrunds und ihrer Position in der Verwaltung eine *gesamtkantonale und strategische Perspektive auf die Informatiksteuerung* einnehmen und vertreten kann. Bei der Zusammensetzung des Organs ist mindestens so sehr auf strategische Kompetenzen zu achten wie auf IT-Fachkompetenzen (zu 4.2, 4.3).
4. dieses strategische Leitungsorgan mit ausreichenden *Kompetenzen und Ressourcen für die Durchsetzung und Überwachung* seiner Vorgaben an die Direktionen auszustatten. Insbesondere ein verbindliches Weisungsrecht einer zentralen Stelle gegenüber den dezentralen Einheiten ist unabdingbar, wenn eine verbesserte Koordination und Nutzung von Synergien erreicht werden soll (zu 4.4).
5. rasch ein *zentrales IT-Controlling* einzusetzen und dieses mit den Kompetenzen und Ressourcen für eine wirksame Tätigkeit auszustatten. Dazu gehören die Erarbeitung eines griffigen Führungscockpits mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und ein regelmässiges Reporting an den Regierungsrat (zu 4.1, 4.5).
6. im anlaufenden *Projekt «Neue kantonale IKT»* sicherzustellen, dass Fragen der *Führung, der Strategie und der Organisation* gegenüber fachtechnischen IT-Fragen prioritär behandelt werden, und bei der Besetzung der Projektgremien auf ausreichende organisatorische und strategische Kompetenzen zu achten (zu 4.4).
7. im Rahmen des Projekts «Neue kantonale IKT» dem Einbezug des betroffenen Personals und dem *Change-Management* grosse Beachtung zu schenken.
8. bei der Erneuerung der kantonalen Informatikorganisation *Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen* bei der Informatikführung und -steuerung einzubeziehen. Ein speziell lehrreicher Fall – wenn auch sicher nicht der einzige – ist nach Auffassung der Subkommis-

¹⁷ Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass die externe Überprüfung der kantonalen Informatik sowie das Projekt «Neue kantonale IKT» von einem Projektausschuss mit drei Mitgliedern des Regierungsrates begleitet wurden bzw. werden. Die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission bezweckt die dauerhafte Institutionalisierung einer ähnlichen Lösung auch nach Abschluss des aktuellen Reformprojekts.

sion die Stadt Zürich. Deren Erfahrung zeigt, dass in einer grossen, historisch dezentral organisierten Verwaltung ein Kulturwandel, eine organisatorische und strategische Neuaufstellung und auch eine sehr weitgehende betriebliche Zentralisierung erfolgreich umsetzbar sind, wenn die politisch Verantwortlichen den klaren Willen dazu zeigen.

9. im Rahmen der anstehenden Neuerungen auch das *organisatorische Verhältnis zwischen den überdirektionalen E-Government-Strukturen und den überdirektionalen IT-Strukturen* zu optimieren. Als Möglichkeiten sieht die Geschäftsprüfungskommission etwa eine Unterstellung unter eine gemeinsame Oberleitung (z. B. beide bei der Finanzdirektion oder der Staatskanzlei) oder eine gänzliche Zusammenlegung der Strukturen. Gegebenenfalls wäre auch eine Integration der beiden Strategieplanungen zu prüfen, die ohnehin gut aufeinander abgestimmt werden müssen (zu 4.3).
10. bei den anstehenden Neuerungsarbeiten *alle Empfehlungen im BDO-Bericht* unvoreingenommen und mit einer konstruktiven Grundhaltung zu prüfen – gerade auch jene, die harte Kritik implizieren. Dabei nimmt die Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich nicht im Einzelnen Stellung zu den BDO-Empfehlungen, zumal diese in vielen Fällen ausserhalb des Untersuchungsgegenstands der Geschäftsprüfungskommission liegen und/oder eine andere Flughöhe aufweisen.
11. Hinweise und *Empfehlungen von Aufsichtsorganen* wie der Finanzkontrolle oder der parlamentarischen Oberaufsicht jeweils mit Ernsthaftigkeit und ohne unnötige Verzögerungen zu prüfen. Diese Empfehlung betrifft selbstredend nicht nur den IT-Bereich (zu 4.1).
12. im Geschäftsbericht und weiteren *Berichterstattungen an den Kantonsrat* auch auf Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten angemessen hinzuweisen. Das schafft beim Kantonsrat und in der Öffentlichkeit Vertrauen. Auch diese Empfehlung gilt über den IT-Bereich hinaus (zu 3.3).
13. zu prüfen, inwieweit die *Führung und Steuerung anderer Querschnittsaufgaben* (beispielsweise Personalwesen, Beschaffungswesen, Immobilienmanagement) ebenfalls von organisatorischen Anpassungen profitieren könnten und inwieweit die künftige Informatikorganisation dafür Modellcharakter haben könnte.
14. Schliesslich regt die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat und den Regierungsrat an, die bisherige gesetzliche Vorgabe zu überdenken, die *de facto sämtliche Ausgaben für Informatikmittel und -dienstleistungen als gebunden* qualifiziert (§ 37 Abs. 2 lit. a CRG).

Der IT-Bereich ist damit – anders als in anderen Kantonen¹⁸ – einer Einflussnahme des Kantonsrates mittels Kreditbewilligungen entzogen. Es wäre vertieft zu prüfen, ob bei Kreditbewilligungen für umfangreiche IT-Vorhaben eine stärkere demokratische Legitimation und Kontrolle durch den Kantonsrat und gegebenenfalls durch das Volk sachgerecht wären.

Zweifellos bietet selbst eine vollständige Umsetzung dieser Empfehlungen keine Garantie, dass die Informatikführung, -planung und -steuerung in der kantonalen Verwaltung künftig völlig problemlos und fehlerfrei funktionieren. Die Geschäftsprüfungskommission ist aber überzeugt, dass mit einer Umsetzung der Empfehlungen die Strukturen und Prozesse so aufgestellt werden können, dass

- die politische Verantwortung (noch) klarer ist und der im OG RR postulierte Vorrang der Kollegialfunktion vor der Direktionsführung bei Regierungsratsmitgliedern gefördert wird;
- die erheblich gestiegene strategische Bedeutung der Informatikführung für den Kanton organisatorisch angemessen abgebildet wird;
- die verschiedenen Akteure Instrumente in der Hand haben, um ihre jeweiligen Aufgaben wirksam wahrzunehmen;
- künftig kantonsweiten, direktionsübergreifenden Perspektiven ein angemessenes Gewicht zukommt;
- und als Konsequenz in der Kantonsverwaltung nennenswerte Synergie- und/oder Qualitätsgewinne erzielt und Reibungsverluste reduziert werden können.

Mit dem vorliegenden Bericht, dem BDO-Bericht sowie den in der Verwaltung schon vorhandenen Grundlagen liegen aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission der Handlungsbedarf, aber auch zahlreiche Lösungsansätze klar auf dem Tisch. Nun ist in erster Linie der Gesamtregierungsrat am Zug, in zweiter Linie die Direktionen und Ämter und im Fall von Empfehlung 14 der Kantonsrat.

¹⁸ Die meisten anderen Kantone kennen eine weniger weite Definition von «gebundenen» Ausgaben, d. h. eine stärkere Mitsprache von Parlament und gegebenenfalls Volk. Auer (2016: Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Bern: Stämpfli. S. 479–480) nennt als Kantone mit einer ähnlich extensiven Regelung wie Zürich noch OW, GL, SO, VS und JU.

5.3 Ausblick und Dank

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die Geschäftsprüfungskommission ihre vertiefte Untersuchung ab. Sie misst einer wirksamen ämter- und direktionsübergreifenden Zusammenarbeit im IT-Management – und auch in anderen Querschnittsbereichen der Kantonsverwaltung – aber weiterhin eine grosse Bedeutung zu. Nicht nur, aber auch im Zusammenhang mit der vom Regierungsrat angestrebten stärkeren Digitalisierung (vgl. RRB Nr. 1183/2016) ist es für die Arbeit der kantonalen Verwaltung sehr wichtig, dass der Kanton eine leistungsstarke und koordinierte IT-Organisation erhält. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet vom Regierungsrat und den Direktionen, dass in diesem Sinn und im Sinn der hier formulierten Empfehlungen das Projekt «Neue kantonale IKT» sorgfältig und entschlossen vorangetrieben wird und in konkreten Massnahmen mündet, die dann ebenso entschlossen und konstruktiv umgesetzt werden. Sie schaut der organisatorischen Neuausrichtung im IT-Bereich mit Spannung entgegen und wird ihr weiterhin grosse Aufmerksamkeit schenken.

Die Geschäftsprüfungskommission und die Subkommission danken ihren Gesprächspartnern, dem Regierungsrat, den Direktionen und der Staatskanzlei, der Finanzkontrolle und den Verantwortlichen von Finanzdirektion und KITT für deren Einsatz für ein zukunftsfähiges IT-Management im Kanton Zürich, für die erteilten Informationen und für die angenehme Zusammenarbeit. Sie hoffen, diese in ähnlichem Geist weiterführen zu können.

Zürich, 13. Juli 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Daniel Hodel

Der Sekretär:
Emanuel Brügger

Anhang

I. Gesprächspartner der Subkommission

Die Subkommission hat im Rahmen der vertieften Untersuchung die folgenden Funktionsträger zu Gesprächen eingeladen, wobei ein Teil der Gesprächspartner mehr als einmal zu Gast war (Funktionen zum Zeitpunkt des jeweiligen Gesprächs):

- Finanzdirektor des Kantons Zürich
- Generalsekretär der Finanzdirektion des Kantons Zürich
- Leiter der KITT-Geschäftsstelle des Kantons Zürich
- Leiter Stab der Finanzverwaltung des Kantons Zürich, designierter Projektleiter im Projekt «Neue kantonale IKT»
- Leiter IT der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, KITT-Delegierter 2016
- IT-Verantwortlicher der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich, KITT-Mitglied
- Staatsschreiber des Kantons Zürich
- Leiter der Stabsstelle E-Government des Kantons Zürich
- Leiter der Finanzkontrolle des Kantons Zürich
- Revisor mit Schwerpunkt IT-Revisionen bei der Finanzkontrolle des Kantons Zürich
- Zwei Mitarbeiter der BDO AG im Projekt «Unabhängige Überprüfung der Informatik des Kantons Zürich»
- Direktor und Vizedirektor der OIZ (Informatikamt der Stadt Zürich)
- Leiter des Dienstes für Informatikplanung des Kantons St. Gallen

II. Liste von wesentlichen schriftlichen Unterlagen, welche die Subkommission beigezogen hat

- Folienpräsentationen und Handouts der oben genannten Gesprächspartner.
- BDO-Bericht «Unabhängige Überprüfung der Informatik des Kantons Zürich», Bericht vom 31. Oktober 2016 und Addendum vom 22. Dezember 2016. Online verfügbar: http://www.fd.zh.ch/internet/finanzdirektion/de/unsere_direktion/veroeffentlichungen.html (zuletzt abgerufen am 10. Mai 2017).

- Bericht der Finanzkontrolle in Zusammenarbeit mit bprex group AG (August 2013): «Erkenntnisse zur IT-Situation des Kantons Zürich. Würdigung anhand der Resultate aus den IT-Kurzchecks unter Berücksichtigung der KITT-Aktivitäten».
- IT-relevante Auszüge aus Semesterberichten der Finanzkontrolle an Finanzkommission und Regierungsrat:
 - Semesterbericht 2015/2 vom 9. März 2016
 - Semesterbericht 2015/1 vom 9. September 2015
 - Semesterbericht 2014/2 vom 11. März 2015
 - Semesterbericht 2014/1 vom 9. September 2014
- Informatikstrategie 2008 «Informatik-Strategie der kantonalen Verwaltung Zürich» (vom Regierungsrat am 9. Dezember 2008 verabschiedet).
- Umsetzungsplan 2008 «Umsetzung der Informatik-Strategie der kantonalen Verwaltung» (vom Regierungsrat am 9. Dezember 2008 zur Kenntnis genommen).
- Umsetzungsbericht 2014 «Informatikstrategie Kanton Zürich (RRB Nr. 1955/2008): Stand der Umsetzung» (Bericht des KITT vom 15. Juli 2014).
- Informatikstrategien der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei:
 - Informatik-Strategie und Reglement der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich vom 14. Februar 2011 (Version 2.0)
 - Informatik-Strategie der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich vom 1. Juni 2012 (Version 2.0)
 - Informatikstrategie der Baudirektion vom 1. September 2011
 - Informatik-Strategie der Gesundheitsdirektion vom 19. September 2011
 - IT-Strategie Finanzdirektion vom 22. Dezember 2011
 - Informatik-Strategie der Sicherheitsdirektion vom 6./20. November 2012
 - Informatik-Strategie der Bildungsdirektion vom 19. Dezember 2012 / 17. Januar 2013
 - Informatikstrategie Staatskanzlei des Kantons Zürich 2012–2016 vom 2./3. Juli 2012
- Informatikführungskonzept Staatskanzlei des Kantons Zürich vom 23./24. Januar 2013
- E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2013–2016 (festgesetzt vom Regierungsrat am 27. März 2013).

- IT-Projektlisten der Direktionen und der Staatskanzlei («Auszug aus dem IT Projekt-Portfolio» vom 29. Januar 2016): Liste der laufenden IT-Projekte der Kantonsverwaltung mit erwarteten Gesamtausgaben von mindestens Fr. 200 000 (von den Direktionen Ende 2015 / Anfang 2016 auf Ersuchen der Subkommission zusammengestellt).
- Staatskanzlei des Kantons Zürich: Liste «E-Government-Projekte aus Erhebung Winter 2015/2016 – alle Direktionen und Staatskanzlei», Stand März 2016.
- Stadt Zürich, Organisation und Informatik OIZ: Broschüre «IT-Strategie Stadt Zürich» von 2013.
- Stadt Zürich, Organisation und Informatik OIZ: Präsentation «Die IT der Stadt Zürich» für die Subkommission «IT kantonale Verwaltung» des Kantonsrates vom 4. Juli 2016.
- Kanton St. Gallen, Dienst für Informatikplanung: «IT-Strategie SG 2016+» vom 3. Mai 2016.
- Kanton Bern, Bericht der AWK Group 2014: Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht vom 12. März 2014. Online: https://www.awk.ch/docs/Fachartikel/1403_Unabhaengige_Pruefung_der_Informatik_des_Kantons_Bern-Kurzbericht.pdf?m=1444456729 (zuletzt abgerufen am 10. Mai 2017).
- Häner, Isabelle, Markus Rüssli und Evi Schwarzenbach (2007): Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich: Schulthess.
- IT Governance Institute und KPMG Österreich 2003: «IT-Governance für Geschäftsführer und Vorstände. Zweite Ausgabe». Online: <http://www.isaca.org/German/Documents/Board-Briefing-on-IT-Governance-German.pdf> (zuletzt abgerufen am 10. Mai 2017).
- Diverse Regierungsratsbeschlüsse, darunter insbesondere:
 - RRB Nr. 68/2017 betreffend Grundlagen für eine zukünftige kantonale IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie), Umsetzung, Projektskizze, Genehmigung, Auftrag
 - RRB Nr. 1183/2016 betreffend Strategie Digitale Verwaltung, Projektauftrag
 - RRB Nr. 883/2015 betreffend Unabhängige Überprüfung der Informatik des Kantons Zürich, Auftrag
 - RRB Nr. 333/2013 betreffend E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2013–2016 (Festsetzung)
 - RRB Nr. 1955/2008 betreffend Informatikstrategie, Festlegung
- Geschäftsberichte des Regierungsrates des Kantons Zürich für die Jahre 2009 bis 2016.

- Berichte der Geschäftsprüfungskommission an den Kantonsrat, insbesondere:
 - KR-Nr. 62/2017
 - Vorlage 5264a
 - KR-Nr. 55/2016
 - KR-Nr. 86/2015
 - KR-Nr. 49/2014
 - KR-Nr. 81/2013
 - KR-Nr. 67/2011