

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit vom März 2019 bis Februar 2020

KR-Nr. 79/2020

(vom 27. Februar 2020)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt	Seite
Einleitung	3
I. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen	8
I.1 Bericht über die Entsorgung von Schlacken in Deponien	8
I.2 Bericht über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung	13
I.3 Bericht über Bevölkerungs- und Kundenbefragungen des Kantons	20
2. Berichte zu noch nicht abgeschlossenen Abklärungen	22
2.1 Bericht über den Nachrichtendienst	22
2.2 Bericht über das Kinderspital	23
2.3 Bericht über das elektronische Patientendossier	26
2.4 Bericht über das kantonale Immobilienmanagement	30
2.5 Bericht über RIS2 und die Beschaffung der Justizfachapplikation (Ersatz RIS1)	31
2.6 Bericht über die Aufsicht über die Bezirksbehörden	33
2.7 Bericht über den Innovationspark Zürich	33
2.8 Bericht über die Informations- und Kommunikationstechnologie in der kantonalen Verwaltung	35
2.9 Bericht über die Strategie Digitale Verwaltung	41
2.10 Bericht über das kantonale Personalwesen	45
2.11 Bericht über das Beschaffungswesen	45

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Corinne Hoss, Zollikon; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Paul Mayer, Marthalen; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Emanuel Brügger.

2.12	Bericht über die Abfindungen für das kantonale Personal	46
2.13	Bericht über die Verselbstständigung des Lehrmittelverlags	46
2.14	Bericht über die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses	46
2.15	Bericht über den Justizvollzug	47
2.16	Bericht über die vertiefte Untersuchung zur Organisation der Budgetierung in der kantonalen Verwaltung	47
3.	Weitere Themen	48
4.	Schlussbemerkungen	49
5.	Organisation der Geschäftsprüfungskommission	50

Einleitung

Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

Gemäss § 49b des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) ist die Geschäftsprüfungskommission (GPK) insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Dies umfasst einerseits die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates, andererseits weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten.

Arbeitsweise der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Sommer 2019 nach Beginn der neuen Legislatur mit ihrer Arbeitsweise befasst. Sie hat beschlossen, grundsätzlich an ihrer bisherigen, bewährten Arbeitsweise festzuhalten; zugleich hat die Kommission einige kleinere Anpassungen daran vorgenommen wie etwa ein verbessertes Monitoring der laufenden Geschäfte.

Geschäftsbericht des Regierungsrates

Für die Prüfung des Geschäftsberichts stehen der Geschäftsprüfungskommission jeweils rund zweieinhalb Monate zur Verfügung. Der Geschäftsbericht wird ihr Anfang April zur Verfügung gestellt. Sie hat ihren Antrag dazu in der Regel Mitte Juni zu verabschieden. In dieser Zeit ist eine umfassende inhaltliche Würdigung nicht möglich; deshalb wird der Geschäftsbericht formal insbesondere anhand der folgenden Kriterien geprüft:

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

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

Die Besprechungen der Referentinnen und Referenten mit den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern (in der Regel 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. Die Umsetzung wird von den Referentinnen und Referenten bei den Besprechungen mit den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern überprüft. Dort wird auch die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates als drittes Element überprüft. Hier stützt sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Zwischenberichterstattung des Regierungsrates, die Bestandteil des Geschäftsberichts ist. Es stehen folgende Fragen im Vordergrund:

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

Die Berichterstattung der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht soll kurz und konzis ausfallen und fliesst in den gemeinsamen Antrag der Geschäftsprüfungskommission, Finanzkommission und Justizkommission ein. Dieser wird am letzten Montag vor den Schulsommerferien im Kantonsrat behandelt.

Schwerpunkthemen auf der Grundlage der Legislaturplanung des Regierungsrates

Neben der Prüfung des Geschäftsberichts will die Geschäftsprüfungskommission die weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeit mit Schwerpunkthemen auf der Grundlage der Legislaturplanung und mit unterjährigen Abklärungen prüfen. Dafür legt die Geschäftsprüfungskommission Themen fest, die über einen längeren Zeitraum begleitet werden. Diese können zu Beginn einer neuen Legislatur und bei Bedarf laufend ergänzt werden. Hauptquelle für die Wahl der Schwerpunkthemen sind die Legislaturziele des Regierungsrates und insbesondere die Massnahmen, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen.

Im Vordergrund der Prüfung stehen Abläufe, Verfahren, Organisation und systemische Fragen.

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

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

Die Kommission hat in einer ersten Beratung im August 2019 vorerst darauf verzichtet, neue Schwerpunktthemen zu bestimmen. Erstens laufen die Untersuchungen zu den Strategien IKT und Digitale Verwaltung weiter; zweitens sind aufwendige bzw. umfangreiche Abklärungen zum elektronischen Patientendossier und zum Innovationspark Zürich pending; und drittens werden die Antworten des Regierungsrates zur Organisation des Personalwesens in einer Gesamtschau beurteilt, um zu entscheiden, ob und welche weiteren Schwerpunktthemen sie aufgreifen will.

Vertiefte Untersuchungen

Für grössere Abklärungsvorhaben, die in Umfang und Tiefe die ordentlichen Kapazitäten der Aufsichtskommissionen und ihrer Sekretariate sprengen, besteht das Instrument der vertieften Untersuchungen. Für vertiefte Untersuchungen können die Aufsichtskommissionen den wissenschaftlichen Mitarbeiter der Oberaufsicht zur Unterstützung beiziehen. Jede der fünf Aufsichtskommissionen kann Themen für eine vertiefte Untersuchung vorschlagen. Die Aufsichtskommissionspräsidenten entscheiden schliesslich an ihrer Koordinationssitzung, für welches Thema oder welche Themen welche Aufsichtskommission auf die Ressourcen des wissenschaftlichen Mitarbeiters zurückgreifen darf. Nach dem Abschluss der Untersuchung werden die Feststellungen und allfällige Empfehlungen in einem separaten Bericht der federführenden Kommission aufbereitet. Nach Einholung einer Stellungnahme der beaufsichtigten Behörde wird der Schlussbericht veröffentlicht und dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt.

Die letzte vertiefte Untersuchung war von der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit geführt worden und hatte das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler zum Gegenstand; sie wurde im Frühjahr 2019 abgeschlossen (siehe KR-Nr. 59/2019). Nach dem Legislaturwechsel hiessen die Aufsichtskommissionspräsidenten im Herbst 2019 den Antrag der Geschäftsprüfungskommission einstimmig gut, eine vertiefte Untersuchung zur Organisation der Budgetierung in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Die Finanzkommission ist in der von der Geschäftsprüfungskommission eingesetzten Subkommission ebenfalls vertreten. Abschnitt 2.16 dieses Berichts geht etwas näher auf den Hintergrund und die Ausrichtung der angelaufenen Untersuchung ein.

Pendente Abklärungen

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

Die Geschäftsprüfungskommission kann entscheiden, 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. Die Berichterstattung kann aber auch in den jährlichen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission integriert werden.

Berichte der Finanzkontrolle

Im Zuge der Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes erfuhr § 18, der Regelungen zu den Semesterberichten der Finanzkontrolle enthält, Änderungen. Diese sind seit dem 1. Januar 2019 in Kraft. Seither erhält neben der Finanzkommission auch die Geschäftsprüfungskommission jeweils den gesamten Semesterbericht zur Kenntnisnahme. Die finanzrechtliche Oberaufsicht obliegt der Finanzkommission. Die Geschäftsprüfungskommission zieht die für ihre Oberaufsicht relevanten Erkenntnisse daraus und koordiniert sich stets mit der Finanzkommission. Die Semesterberichte wie auch der Bericht zur Jahresrechnung

wurden der Geschäftsprüfungskommission an ihren Sitzungen vorgestellt. Hinsichtlich der laufenden Abklärungen zum Innovationspark Zürich wurde die Kommission auch mit einem Bericht zur Aufsichtsprüfung bei der Volkswirtschaftsdirektion bedient.

Weitere Themen

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

Weitere Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission gemäss Kantonsratsgesetz

Die Geschäftsprüfungskommission übt weiter die Oberaufsicht über die kantonalen kirchlichen Körperschaften und die anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften aus. Sie prüft deren Jahresberichte und Jahresrechnungen und stellt dem Kantonsrat entsprechend Antrag (siehe Vorlage 5573a).

Gemäss § 49b Abs. 1 lit. c KRG 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 5565a).

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 KRG stellt die Geschäftsprüfungskommission Antrag zu den Gesuchen des Regierungsrates um Fristerstreckung für die Berichterstattung und Antragstellung zu überwiesenen Motionen und Postulaten sowie zu vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen. Im Berichtsjahr wurde vom Regierungsrat eine Fristerstreckungsvorlage unterbreitet, welche die Zustimmung der Kommission und des Kantonsrates fand (Vorlage 5554a).

Sitzungen

Die Geschäftsprüfungskommission ist im Berichtsjahr zu 33 Sitzungen zusammengekommen (bis und mit 27. Februar 2020). Die Subkommissionen haben ihrem Bedarf entsprechend eigene Sitzungen einberufen.

1. Berichte zu abgeschlossenen Abklärungen

1.1 Bericht über die Entsorgung von Schlacken in Deponien

Ausgangslage

Aufgrund einer Auseinandersetzung zwischen dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) und dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) betreffend Entsorgung von Schlacke aus der Sondermülldeponie Kölliken auf der Deponie Häuli in Lufingen hat die Geschäftsprüfungskommission generelle Abklärungen zur Entsorgung von Schlacken, aber auch zum konkreten Fall getroffen.

Abklärungen

Betrieb einer Deponie

Voraussichtliche Deponiestandorte sind im kantonalen Richtplan festgelegt. Im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens wird auch die Umweltverträglichkeit geprüft. Hierzu werden vom Deponiebetreiber ein Umweltverträglichkeitsbericht sowie ein Technischer Bericht eingereicht.

Im Rahmen des von der Gemeinde geführten baurechtlichen Bewilligungsverfahrens erfolgt der Einbezug des Kantons im koordinierten Verfahren. Hierbei wird – basierend auf dem kantonalen Abfallgesetz vom 25. September 1994 (AbfG, LS 712.1) und der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (VVEA, SR 814.600) – eine abfallrechtliche Errichtungsbewilligung erteilt.

Vor der Aufnahme des Deponiebetriebs ist dem AWEL ein Betriebsreglement einzureichen. In diesem sind Abfallmengen und -arten, Annahmebedingungen, Kontrollmechanismen, erforderliches Personal sowie Angaben zu Unterhalt, Entwässerung, Monitoring und Dokumentation aufgeführt. Das AWEL prüft das Betriebsreglement auf Vollständigkeit und Konformität mit den rechtlichen Vorgaben (VVEA) und erteilt mit entsprechenden Auflagen die Betriebsbewilligung. Die Betriebsbewilligung ist auf fünf Jahre befristet, und zur Verlängerung ist ein neues, aktualisiertes Betriebsreglement einzureichen.

Prüfung durch das AWEL

Der wesentliche Prüfpunkt ist das oben erwähnte Betriebsreglement, in dem die zur Annahme vorgesehenen Abfälle aufgeführt sind. Das sind einerseits Abfallarten (darunter auch Kehrichtschlacke und Altlastenmaterialien), andererseits die entsprechenden LVA-Codes (Listen zum Verkehr mit Abfällen) für kontrollpflichtige bzw. Sonderabfälle. In der Betriebsbewilligung werden diese LVA-Codes aufgeführt

und abfallrechtlich verfügt. Diejenigen Materialien, die auf der Deponie abgelagert werden (direkt oder nach einer Behandlung vor Ort), müssen ausnahmslos die Anforderungen der VVEA an die jeweiligen Deponiekompartimente einhalten. Besondere Anforderungen für andere kontrollpflichtige Abfälle und Sonderabfälle sind durch die Verordnung vom 22. Juni 2005 über den Verkehr mit Abfällen (VeVA, SR 814.610) festgelegt. Falls Materialien eingelagert werden sollen, die nicht in der Betriebsbewilligung aufgeführt sind oder die von den Anforderungen der VVEA abweichen, ist dem AWEL ein entsprechendes Gesuch zu stellen. Dieses enthält analytische Daten sowie eine Begründung, warum eine Ablagerung aus Sicht des Deponiebetreibers umweltverträglich ist. Das AWEL prüft das Gesuch und kann – je nach Situation in Rücksprache mit dem BAFU – die Ablagerung bewilligen oder ablehnen.

Der Deponiebetreiber ist verpflichtet, eine Annahmekontrolle sowie Messungen der Sickerwässer, des Grundwassers und allenfalls des Oberflächengewässers durchzuführen. Die Untersuchungen werden in einer dem AWEL zugänglichen Datenbank (DEMIS) abgelegt und jährlich durch das AWEL kontrolliert. Je nach Abfallart kann das AWEL weitergehende analytische Untersuchungen oder Expertenmeinungen verlangen bzw. einholen. Ein wesentlicher Punkt ist dabei, dass die Anforderungen an das Deponiesickerwasser jederzeit eingehalten bleiben. Bei Unklarheiten werden zusätzliche Sickerwassermessungen verlangt.

Im Jahresbericht, der dem AWEL jeweils im ersten Quartal des Folgejahres einzureichen ist, sind die angelieferten Abfallmengen und die Zuweisung auf die einzelnen Deponiekompartimente aufgeführt. Zudem ist das Deponiemonitoring einschliesslich Verlauf der letzten Jahre aufgeführt. Die Jahresberichte werden durch das AWEL beurteilt und im Rahmen der regelmässig stattfindenden Sitzungen der Aufsichtskommission besprochen. Ein allfälliger Erklärungs- oder Handlungsbedarf wird dann durch das AWEL verfügt.

Mit der abschliessenden Aufzählung aller bewilligten LVA-Codes, der Eigenkontrolle bei der Abfallannahme durch den Deponiebetreiber sowie der detaillierten Erfassung und Veröffentlichung der Deponiesickerwasserresultate besteht für die Behörde in der Regel keine Veranlassung, eigene Untersuchungen durchzuführen oder anzuordnen. In Einzelfällen wurden Nachmessungen der Deponiesickerwässer angeordnet; unabhängige Kontrollen bei der Abfallannahme wurden bisher nicht als erforderlich erachtet.

Kategorisierung der Abfälle und Messungen

Gemäss VVEA können Abfälle aufgrund verschiedener Charakterisierungen einem Deponietyp zugeordnet werden:

- a) aufgrund der analytischen Resultate (Einhaltung der deponiespezifischen Grenzwerte),
- b) aufgrund der Abfallherkunft (ohne Grenzwertanforderungen),
- c) mit einer Kombination Abfallherkunft und zugehörige Grenzwerte.

Bei der Abfallherkunft handelt es sich um in der VVEA abschliessend aufgezählte Kategorien an Abfällen (sogenannte Positivliste, z. B. KVA-Schlacke, Filteraschen, Ofenauskleidungen). Dadurch kann es vorkommen, dass beispielsweise ein Abfall zwar Grenzwerte einhält, aber nicht genau der in der Verordnung festgelegten Abfallherkunft entspricht. Damit wäre dieser Abfall in der Schweiz nicht deponierbar, obwohl er in Zusammensetzung und Verhalten sehr ähnlich ist wie erlaubte Abfälle. Hier hat die kantonale Bewilligungsbehörde mit Analogievergleichen einen gewissen Spielraum, der in der Vergangenheit auch immer wieder genutzt wurde.

Gegenstand des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. März 2018 und des Bundesgerichtsentscheids vom 7. Januar 2019 ist der Abzug von Abgeltungen des BAFU an die Gesamtsanierung der Sondermülldeponie Kölliken (SMDK) in der Höhe von Fr. 1 227 412 im Zusammenhang mit der Ablagerung von Material der SMDK auf dem Schlackekompartiment der Deponie Häuli in Lufingen. Das umstrittene Material wurde in den Jahren 2012 bis 2014 abgelagert. Als rechtliche Grundlage für das Schlackekompartiment war die Technische Verordnung vom 10. Dezember 1990 über Abfälle (TVA) massgebend. Dabei galt die Anforderung:

- a) Abfallherkunft Schlacke (ohne Grenzwerte) oder
- b) schlackeähnliche Stoffe (abschliessende Aufzählung) mit zugehörigen Grenzwerten.

Im vorliegenden Fall handelt es sich um ältere KVA-Schlacke, die durch vorgängige Behandlung von SMDK-Verunreinigungen separiert und einer umfangreichen Analytik unterzogen wurde.

Das AWEL beurteilte dieses Material aufgrund seiner früheren Herkunft als KVA-Schlacke, die mit seiner analytischen Charakterisierung (sowohl schlacketyptisch als auch bezüglich SMDK-Verunreinigungen) umweltverträglich auf dem Schlackekompartiment einer Reaktordeponie abgelagert werden kann. Ausserdem wurden auch noch Eluatversuche durchgeführt, die aufzeigten, dass die Sickerwassergrenzwerte eingehalten waren. Das AWEL erteilte daher dem Deponiebetreiber die erforderlichen Bewilligungen, das Material auf der Deponie Häuli abzulagern.

Aufgrund eines Fremdüberwacherberichts vom 11. April 2014 wies das BAFU am 4. Juli 2014 an, dass die Entsorgung des SMDK-Materials auf der Deponie Häuli gestoppt wird, und es ordnete an, zu untersuchen, ob die Anforderungen für diesen Entsorgungsweg eingehalten wurden. Dies erwies sich als schwierig, weil die fragliche Schlacke zwischenzeitlich mit grossen Mengen aktueller (und damit unproblematischer) KVA-Schlacke vermischt worden war, weshalb sie (nachträglich) nicht mehr beprobt werden konnte. Das BAFU stellte daher auf die Beprobung von SMDK-Kehrichtschlacke ab, die an einer anderen Stelle zwischengelagert wurde. Diese Proben ergaben für den Schadstoff Anilin Grenzwertüberschreitungen.

Das BAFU kam daher zum Schluss, dass das SMDK-Material nicht mehr KVA-Schlacke sei, sondern Altlastenmaterial. Damit sei der Abfall aufgrund seiner Herkunft für ein Schlackekompartiment nicht zulässig. Ausserdem habe ältere KVA-Schlacke eine schlechtere Qualität als heutige KVA-Schlacke. Zudem seien Belastungen durch SMDK-typische Schadstoffe nachweisbar, die so nicht in KVA-Schlacke vorkommen.

Das BAFU hat damit die Charakterisierung des Materials als KVA-Schlacke wie auch die vom AWEL vorgenommenen umwelt- bzw. risikobasierten Analogieschlüsse abgelehnt. Trotz Einhaltung der Grenzwerte und obwohl mit keinen erhöhten Emissionen zu rechnen ist, ist gemäss BAFU eine Deponierung dieses Materials in der Schweiz nicht möglich. Das AWEL hat dagegen die Umweltverträglichkeit und den Grundsatz der Inlandentsorgung gemäss Art. 30 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01, «Abfälle müssen umweltverträglich und, soweit es möglich und sinnvoll ist, im Inland entsorgt werden») als ausschlaggebend bewertet. Das AWEL hat in Untersuchungen gezeigt, dass die Qualität, entgegen der Meinung des BAFU, durchaus vergleichbar ist. Es wurde nachgewiesen, dass die Grenzwerte für Reaktordeponien, auf denen Schlackekompartimente liegen, eingehalten waren. Diese Meinungsunterschiede konnten nicht ausgeräumt werden, weshalb es einer gerichtlichen Klärung bedurfte.

Das Bundesgericht hält es gemäss Urteil 1C_191/2018 vom 7. Januar 2019 aufgrund der Umstände für plausibel, dass die Anilin-Grenzwerte auch im Bereich des im Schlackekompartiment abgelagerten Materials überschritten wurden. Es weist darauf hin, dass die SMDK-Kehrichtschlacke auf der Sondermülldeponie mit anderen Abfällen vermischt und zusammen mit Sondermüll der chemischen Industrie abgelagert worden sei, weshalb es zu einem langjährigen Stoffaustausch mit Sondermüll gekommen sei. Eine Ablagerung auf dem Schlackekompartiment wäre daher nur zulässig gewesen, wenn die Grenzwerte für schlacke-ähnliche Stoffe eingehalten gewesen wären. Dies sei jedoch nicht der

Fall gewesen. Die Entsorgung von 45 000 t SMDK-Material sei somit nicht TVA-konform erfolgt. Dass die Unzulässigkeit der Deponierung dem AWEL im Zeitpunkt der Ablagerung nicht bekannt gewesen sei, weil die damaligen chemischen Analysen (Beprobungen) nicht sensitiv genug gewesen waren, sei für die Frage der Abgeltung unerheblich. Diese knüpfe an die objektive Rechtmässigkeit der Entsorgung an, weshalb die Kürzung (anders als eine Sanktion) kein pflichtwidriges oder gar schuldhaftes Verhalten voraussetze.

Mögliche Folgen der nicht korrekten Kategorisierung

Die auf der Deponie Häuli abgelagerte Schlacke aus der SMDK-Sanierung kann in zwei «Ablagerungen» eingeteilt werden:

- a) Von 2012 bis zur Intervention durch das BAFU im Juli 2014 wurden etwa 48 500 t in ein Schlackekompartiment eingebaut. Für dieses Material erfolgte die Kürzung der VASA-Subventionen durch das BAFU. Eine Rückholbarkeit ist aufgrund der Vermischung mit aktueller KVA-Schlacke sehr aufwendig. Untersuchungen ergaben ausserdem, dass dieses Material keine Umweltgefährdung verursacht und somit gefahrlos im Deponiekörper verbleiben kann. Dies wurde auch vom BAFU und vom Bundesgericht bestätigt: Ausser einem angepassten Monitoring besteht für dieses Material kein Handlungsbedarf.

Die Subventionskürzung betrifft die SMDK und damit anteilmässig zu $41\frac{2}{3}\%$ den Kanton Zürich. Gemäss den Diskussionen in den verschiedenen Gremien der SMDK scheint diese gewillt, die Subventionskürzung solidarisch zu tragen. Die SMDK klärt im Moment mittels eines juristischen Gutachtens, inwieweit sie eine Konventionalstrafe wegen widerrechtlicher Entsorgung bei der ARGE Phoenix geltend machen kann.

- b) Ab Juli 2014 wurde weitere Schlacke aus der SMDK-Sanierung in zwei Zwischenlagern von ungefähr 9870 t und 3280 t deponiert. Diese etwa 13 150 t sind aufgrund ihrer bisherigen Lagerung rückholbar und von der vorliegenden Subventionskürzung nicht betroffen. Das AWEL klärt derzeit die Frage, wie dieses Material zu entsorgen ist. Aufgrund der AWEL-Bewilligung sind diese Kosten eindeutig durch den Deponiebetreiber zu tragen, Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass die Eberhard Recycling AG versucht, Regress auf den Kanton Zürich als Bewilligungsinstanz zu nehmen.

Sollte wider Erwarten ein längerfristiges Problem auftreten (erhöhte Sickerwasserbelastungen), liegt die Verantwortung vorerst beim Deponiebetreiber und nach dem Übergang der Nachsorgepflicht an den Kanton beim kantonalen Deponie-Nachsorgefonds gemäss § 27 AbfG.

Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission ist zum Schluss gekommen, dass offenbar verschiedenartige Messungen zu den unterschiedlichen Resultaten geführt haben. Es handelt sich insofern um einen Expertenstreit, als es unterschiedliche Messmethoden gibt. Insbesondere ist die Analyse von Anilin in Feststoffen offenbar sehr anspruchsvoll. Die Kommission würde es begrüßen, wenn in Zukunft keine unterschiedlichen Messmethoden angewendet würden, die zu solchen Auseinandersetzungen zwischen dem Bundesamt für Umwelt und dem kantonalen Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft führen können. Die Kommission sieht gestützt auf diese Erkenntnisse keinen Bedarf an weiteren Abklärungen.

1.2 Bericht über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung

Ausgangslage

Über die Medien und von Unternehmen sind wiederholt Hinweise zu vernehmen, dass immer wieder Jugendliche Berufslehren starten, die entweder nicht ihrem Interesse oder ihren Fähigkeiten entsprechen. Die Geschäftsprüfungskommission hat dies zum Anlass genommen, die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Abklärungen

Umstrukturierung der Berufsberatung 1998–2006

Im Rahmen der «Verwaltungsreform wif!» wurden ab 1998 bis 2006 die kantonalen Berufsberatungsstellen von ehemals 15 auf 7 Standorte verringert. Ursprünglich war eine Konzentration auf die drei Standorte Zürich, Uster und Winterthur vorgesehen. Nach Konsultation der damals für die BSLB zuständigen Bezirksjugendkommissionen verzichtete die Bildungsdirektion auf die Umsetzung dieses Reformvorhabens. Die heute bestehenden sieben Berufsinformationzentren (biz) in Winterthur, Kloten, Uster, Zürich Oerlikon, Urdorf, Horgen und Meilen sind jeweils einer Versorgungsregion zugeordnet und haben innerhalb der Region eine klare Gebietszuständigkeit. Sie sind in den Regionen mit dem Gewerbe und dem Schulumfeld sehr gut vernetzt. Die spezialisierten Angebote wie die Studienberatung, die Fachstelle Berufsabschluss für Erwachsene, die Laufbahnberatung Gesundheitsberufe und die Beratungsstelle für angehende Spitzensportlerinnen und Spitzensportler, das Mentoring «Ithaka» und das Case Management Berufsbildung «Netz2» wurden als Abteilungen in das biz Oerlikon integriert. Das Zuständigkeitsgebiet dieser spezialisierten Bera-

tungsangebote umfasst das ganze Kantonsgebiet. Die Öffnungszeiten der Infotheken konnten erweitert werden, Schulhaussprechstunden wurden in sämtlichen Oberstufenschulhäusern eingeführt und die Vernetzungsaktivitäten in den Regionen mit den damals neu gegründeten Berufsbildungsforen deutlich intensiviert. Die angestrebten Ziele der damaligen Reform wurden aus Sicht der Bildungsdirektion erreicht.

Die Verringerung der Standorte wirkte sich nicht auf die Anzahl der Beratungen aus. Die Anzahl Beratungen blieb stabil; in den letzten zehn Jahren wurden im Durchschnitt 19300 Beratungen jährlich durchgeführt.

Berufsinformationszentren

Im Kanton Zürich gibt es neben den sieben kantonalen Berufsinformationszentren (biz) auch das Laufbahnzentrum der Stadt Zürich (LBZ). Diese Zentren setzen den im Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG, SR 412.10), im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31) und in der Verordnung über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (V BSLB, LS 413.319) festgelegten Auftrag um. Für Menschen, die infolge eines Geburtsgebrechens, einer Krankheit oder eines Unfalls eine berufliche Neuorientierung benötigen, bietet die Sozialversicherungsanstalt Zürich (SVA) Berufsberatungen an. Daneben gibt es private Berufsberatungsstellen, die auf dem freien Markt tätig sind.

Die Stadt Zürich erbringt die Leistungen der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) gestützt auf § 34 Abs. 1 EG BBG selber. Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) hat die Eckwerte der Leistungserbringung mit dem Sozialdepartement der Stadt Zürich in einer Leistungsvereinbarung festgelegt. Das AJB legt in seiner Versorgungsstrategie insbesondere die Ziele im Bereich der kantonalen Berufsberatung fest und definiert die Anspruchsgruppen. Im biz-Portfolio sind die Angebote des Auftrags beschrieben. Versorgungsstrategie und biz-Portfolio dienen allen kantonalen biz und dem LBZ als Grundlage für die Erbringung der Service-public-Leistungen. Das AJB und das LBZ befinden sich in einem regelmässigen fachlichen Austausch zur Leistungserbringung in der BSLB. Im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit unter den Leitenden der kantonalen Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungsstellen wurde das Swiss Counselling Quality System (SCO) entwickelt. Dieses SCO-System wird innerkantonal in den biz wie auch im LBZ zur Überprüfung und Entwicklung der Qualität eingesetzt. Vor diesem Hintergrund werden die Angebote der BSLB in der Stadt Zürich und im Kanton in gleicher Qualität angeboten.

Kosten

Die Kosten für die sieben kantonalen biz, einschliesslich der spezialisierten Studien- und Laufbahnberatungen am Standort Zürich Oerlikon, beliefen sich 2017 nach Abzug der Gemeindeanteile von 40% gemäss § 34a EG BBG auf Fr. 12 573 457. Der Stadt Zürich wurde gemäss § 34b EG BBG für 2017 ein Kostenanteil von Fr. 2 930 720 ausgericht. Für den Kanton ergaben sich somit Kosten von insgesamt Fr. 15 504 177.

Berufsinformation an der Oberstufe

Über die Lehrberufe informiert die Berufsberatung an der Oberstufe mehrmals: Zunächst in Klassenorientierungen, dann auch gezielt und individuell im Rahmen der Einzelberatung sowie im Rahmen der Schulhaussprechstunden vor Ort im Schulhaus. In den Infotheken der biz ist zudem Informationsmaterial zu allen Lehrberufen vorhanden; Schülerinnen und Schüler wie auch Eltern nutzen diese Infotheken gemäss Bildungsdirektion rege. Das kantonale Berufswahl-Portal berufswahl.zh.ch ist Smartphone- und Desktop-tauglich, ist im Kanton Zürich flächendeckend im Einsatz und unterstützt die Schülerinnen und Schüler im Berufswahlprozess. Informationen zu allen Lehrberufen werden von berufswahl.zh.ch zur Verfügung gestellt; es können Schnupperlehrstellen gesucht werden und auch der Lehrstellennachweis (LENA) ist über die Berufswahl-App verfügbar.

Im Rahmen des Berufswahlfahrplans durchlaufen die Schülerinnen und Schüler in der Oberstufe der Volksschule den Prozess der Berufswahl. Neben der Berufsberatung, den Lehrpersonen und den Lehrbetrieben gibt es eine ganze Reihe von Organisationen, Einzelpersonen und Webportalen, die im Berufswahlprozess Unterstützung anbieten. Zu Beginn des Berufswahlprozesses werden im Kanton Zürich flächendeckend für alle Oberstufenklassen Klassenorientierungen sowie Elternorientierungen im zuständigen biz und im LBZ durchgeführt. Die Schülerinnen und Schüler und ihre Eltern werden mit dem Bildungssystem vertraut gemacht. Sie erhalten als Übersicht das Arbeitsmittel «Berufe der Grundbildung», in dem alle rund 250 Lehrberufe aufgelistet und mit entsprechenden Hinweisen versehen sind (Dauer der Lehre, Anforderungen, erforderliche Vorbildung und weitere Informationen). Die Schülerinnen und Schüler lernen auch die zuständige Berufsberatungsfachperson kennen, zudem werden sie mit den Unterstützungsangeboten der Berufsberatung vertraut gemacht: Handhabung des kantonalen Berufswahl-Portals auf dem Smartphone, Nutzung des Informationsportals berufsberatung.ch, Einzelberatung, Schulhaussprechstunden, Informationsveranstaltungen über Berufe im biz und in den Lehrbetrieben der Region. Sie erfahren z.B., wie sie Schnupperlehrstellen finden können, wie LENA funktioniert und was es bei der Bewerbung zu beachten gilt.

Berufsinformation an der Mittelschule

Das AJB bietet Berufsberatung in den Mittelschulen und spezialisierte Studienberatung im biz Oerlikon an. In den individuellen Beratungen werden insbesondere Berufsziele und Berufswege besprochen, Vor- und Nachteile hinsichtlich der individuellen Wünsche und Voraussetzungen aufgelistet und verglichen. In diesem Zusammenhang informieren die Beratungspersonen über mögliche Studienrichtungen und über vergleichbare Berufsausbildungen. In den unteren Klassen des Langzeitgymnasiums stellt sich die Frage der Maturitätsprofilwahl, und in diesem Zusammenhang werden in den Beratungen regelmässig Fragen zu «Matura oder Lehre mit/ohne BMS» gestellt und abgeklärt. Die Gymnasiastinnen und Gymnasiasten werden ergänzend auf die Möglichkeiten von Informationsveranstaltungen und Schnupperlehren in Lehrbetrieben hingewiesen. Zusätzlich gibt es ein Informationsangebot, das sich besonders an Eltern von Gymnasiastinnen und Gymnasiasten richtet. Neben den klassischen Berufswahlthemen und den Studienrichtungen wird jeweils auch das schweizerische Bildungssystem thematisiert. Es gibt bei diesen Veranstaltungen regelmässig Eltern, die erstmals vernehmen, dass der gymnasiale Weg nur einer von vielen anderen Wegen in eine erfolgreiche Berufszukunft darstellt.

Anforderungen der Lehrbetriebe

In einzelnen Branchen und Berufen ist eine Tendenz mit steigenden Anforderungen an die Lernenden zu beobachten. Es gibt aber nach wie vor auch Branchen und Lehrbetriebe, die sich bewusst und mit Überzeugung für Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit einem Sek-B-Abschluss entscheiden. Der Übergang von der Volksschule in die Sekundarstufe II (Übergang 1) steht nach wie vor im Interesse der breiten Öffentlichkeit; Unterstützungsangebote am Übergang I sind zahlreich vorhanden. Damit in Zukunft möglichst noch mehr Jugendliche ihren Voraussetzungen entsprechend unterstützt werden können, werden zurzeit das bestehende, vom Bildungsrat erlassene Rahmenkonzept «Zusammenarbeit Berufsberatung – Sekundarstufe» und der Berufswahlfahrplan überprüft. Letztlich geht es darum, dass sowohl Jugendliche mit hohen Begabungen als auch diejenigen mit besonderem Förderbedarf ihren Voraussetzungen entsprechend frühzeitig informiert und wo notwendig in der Berufswahl unterstützt werden.

Aus- und Weiterbildung der Berufsberatenden sowie Vernetzung

Der Bund legt in der Verordnung über die Berufsbildung (BBV, SR 412.101) fest, dass Berufs-, Studien- und Laufbahnberaterinnen und -berater eine vom Bund anerkannte Fachausbildung haben müssen. In der Deutschschweiz erfolgt die Ausbildung in Form einer postgradualen Weiterbildung an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wis-

senschaften (ZHAW) und an der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) mit dem Master of Advanced Studies (MAS) in Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung. An den Universitäten Bern und Freiburg gibt es die Ausbildungsgänge MAS/DAS in Psychology of Career Counselling and Human Resources Management (CC&HRM). Alle im Kanton Zürich tätigen Beratungsfachpersonen in den biz und im LBZ verfügen über eine dieser vom Bund anerkannten Ausbildungen.

Die Beratungsfachpersonen verfügen ergänzend über Weiterbildungen und Spezialisierungen in den Bereichen Psychologie, Berufskunde, Diagnostik, Beratung und Methodik. Anbieter dieser Weiterbildungen sind das Schweizerische Dienstleistungszentrum für Berufsbildung und Berufsberatung (SDBB), Berufsverbände, Fachhochschulen und Universitäten.

Den Beratungsfachpersonen sind bestimmte Oberstufenschulhäuser und Schulklassen zugeteilt. Das Rahmenkonzept «Zusammenarbeit Berufsberatung – Sekundarstufe» regelt die Details der Zusammenarbeit während des gesamten Berufswahlprozesses. Die Vernetzung mit den Unternehmen und dem Gewerbe wird durch die biz und das LBZ sichergestellt, es gibt vielfältige Vernetzungsveranstaltungen und Austauschgefässe.

Die biz sind zuständig, den Lehrstellennachweis aktuell zu halten, und organisieren gemeinsam mit den Lehrbetrieben Informationsveranstaltungen über die verschiedenen Lehrberufe. Dadurch wird den Schülerinnen und Schülern ein Einblick in die Berufswelt ermöglicht. Neu sieht das Konzept vor, dass diese Informationsveranstaltungen auch an Samstagen oder Abendstunden stattfinden. Dadurch können Eltern auch aktiv teilnehmen und werden in den Berufswahlprozess eingebunden. Zudem sind in allen Regionen Berufsbildungsforen aktiv. In diesen engagieren sich neben der Berufsberatung die Lehrbetriebe, Lehrpersonen sowie weitere Interessierte aus der Politik und Gesellschaft für den Übergang I und für die Berufsbildung. Die Berufsbildungsforen organisieren auch Veranstaltungen für die Bevölkerung, wie z. B. «Gymi oder Lehre», «Lehrstellenmarkt», «Peer Talk», «Fachleute treffen Fachleute».

Im Auftrag der Kantone organisiert das SDBB jährlich ein Weiterbildungsprogramm. Ein besonderer Schwerpunkt wird darauf gelegt, die Berufsberatenden über Entwicklungen in der Berufsbildung in einzelnen Branchen und Berufen in Kenntnis zu setzen. Ergänzend zu diesem schweizerischen Weiterbildungsangebot organisiert das AJB im Kanton Zürich gemeinsam mit den Berufsverbänden verschiedene Weiterbildungs- und Informationsveranstaltungen zu allgemeinen Entwicklungen in der Berufs- und Arbeitswelt mit Fokus auf den regionalen Bezug im Kanton Zürich. Zudem verfolgen die biz und das LBZ

das Ziel, zu den Lehrbetrieben vor Ort möglichst einen persönlichen Kontakt zu pflegen. Sie organisieren zu diesem Zweck Kontaktveranstaltungen in den regionalen Lehrbetrieben.

Sensibilisierung auf Berufe mit einem Mangel an Lernenden

Im Rahmen des Berufswahlprozesses werden neben den Klassenorientierungen auch Elternorientierungen durchgeführt. Diese Veranstaltungen finden entweder im biz, im LBZ oder im Oberstufenschulhaus statt. Die Lehrstellensituation und das aktuelle Angebot an Lehrstellen in den verschiedenen Berufen werden anlässlich dieser Veranstaltungen den Eltern mitgeteilt und mit ihnen besprochen. Diese Informationen lösen in der Regel hilfreiche Diskussionen über Karrieremöglichkeiten in den einzelnen Branchen aus. In jeder persönlichen Beratung werden Wünsche, Fähigkeiten und Umsetzungsmöglichkeiten des Berufswunsches thematisiert. Anhand der tagesaktuellen Daten aus dem LENA erfolgt die Suche nach geeigneten Ausbildungsplätzen und Alternativen. Test- und Abklärungsergebnisse werden zum Abschluss der Beratung mit den Jugendlichen und deren Eltern besprochen. Dabei gehört es zum Standard, die individuellen persönlichen Voraussetzungen der oder des Jugendlichen mit der aktuellen Situation auf dem Lehrstellenmarkt in Verbindung zu bringen und immer auch auf alternative Einstiegsmöglichkeiten hinzuweisen. Die Sensibilisierung erfolgt durch Information und Beratung, anschliessend liegt es in der Verantwortung der Jugendlichen und ihrer Eltern, sich für die konkrete Berufseinstiegsvariante in einer Berufssparte zu entscheiden und einen Lehrbetrieb zu suchen.

Vor allem im Bereich der digitalen Informations- und Unterstützungsangebote werden laufend Anstrengungen unternommen, um die Lehrstellensuchenden auf die entsprechenden Berufe hinzuweisen. Auf dem gesamtschweizerischen Informationsportal berufsberatung.ch können Such-Abos eingerichtet werden, sodass den Lehrstellensuchenden die gewählten Lehrstellen und die neu aufgeschalteten Lehrstellen per E-Mail zugestellt werden. Die Suche nach Schnupperlehr- und Ausbildungsplätzen kann zusätzlich über die kantonale Berufswahl-App erfolgen.

Neben den öffentlichen digitalen Unterstützungsangeboten gibt es auch private Lehrstellenportale, die bei der Vermittlung von Lehrstellen und Lehrbetrieben gute Unterstützungsangebote zur Verfügung stellen. Die digitalen Unterstützungsangebote werden laufend verbessert und ausgebaut; sie werden in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Unterstützung von Jugendlichen im Berufswahlprozess einnehmen. Die Lehrstellen sollen in einem zentralen Lehrstellenregister durch die Kantone erfasst und gepflegt werden, jedoch allen Interessengruppen zur Verfügung gestellt und auf allen Portalen gezeigt werden können.

Nutzung der Daten des Lehrstellennachweises

Die LENA-Daten werden seit 20 Jahren auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene ausgewertet. Erkenntnisse fliessen unter anderem in das vom Staatssekretariat für Forschung, Bildung und Innovation (SBFI) in Auftrag gegebene Nahtstellenbarometer. Im Kanton Zürich sind die LENA-Daten Bestandteil der Bildungsstatistik und werden der Öffentlichkeit auf bista.zh.ch zur Verfügung gestellt. Projekte und Massnahmen zur Verbesserung der Integration von Jugendlichen in die Berufsbildung werden jeweils auch aufgrund der Auswertungen der LENA-Daten begründet und in die Wege geleitet.

Erreichung der bildungspolitischen Ziele

Bund und Kantone haben sich das bildungspolitische Ziel gesetzt, dass in der Schweiz 95% der Bevölkerung im Alter von 25 Jahren einen Abschluss auf Sekundarstufe II hat. Im Kanton Zürich liegt der Anteil zurzeit bei 91% also noch deutlich unter dem Ziel. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass jährlich rund 20% der Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit die Lernziele nicht erreicht haben.

Beurteilung durch die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass die Bildungsdirektion Anstrengungen unternimmt, damit die Berufsinformationszentren mit den Schulen und mit dem Gewerbe gut vernetzt und mit den aktuellen Entwicklungen im Markt vertraut sind. Sicherlich liegt es am Gewerbe, seine Arbeitsplätze in den entsprechenden Berufen attraktiv zu gestalten. Ob die Berufsinformationszentren in den Berufsberatungen genügend eindringlich einerseits auf die Fähigkeiten der zu Beratenden, anderseits auf die Marktsituation und -entwicklung hinweisen, kann die Kommission aufgrund ihrer Abklärungen nicht abschliessend beurteilen. Sie stellt aber fest, dass die tatsächliche Situation nicht durchwegs positiv ist. Es gibt eine feststellbare Anzahl Lehrstellensuchender oder Lernender, deren Fähigkeiten nicht dem gewünschten Berufsziel entsprechen. Diesem Umstand kann zwar nicht allein durch die Berufsberatung Rechnung getragen werden, diese spielt dabei aber sicherlich eine wichtige Rolle. Wünschenswert wäre eine verstärkte Nutzung der Vernetzung mit dem Gewerbe hinsichtlich der zu erwartenden Entwicklungen des voraussichtlichen Bedarfs nach bestimmten Berufsleuten. Dort müsste ein Fokus zur Steigerung der Attraktivität von Berufen erfolgen, deren Nachfrage voraussichtlich nicht gedeckt werden kann.

1.3 Bericht über Bevölkerungs- und Kundenbefragungen des Kantons

Ausgangslage

Der Kanton Zürich führt immer wieder Befragungen bei Privaten oder Unternehmen durch. Die Geschäftsprüfungskommission hat überprüft, nach welchen Vorgaben und mit welcher Datensicherheit diese Befragungen durchgeführt werden.

Abklärungen

Die Kommission hat festgestellt, dass für die meisten Bevölkerungs-, Kunden- oder Mobilitätsbefragungen, die durch kantonale Stellen beauftragt werden, keine explizite gesetzliche Grundlage besteht. Der Grund dafür ist, dass das Statistikgesetz (StatG, LS 431.1) nicht gilt «für Tätigkeiten, die unter Einsatz statistischer Methoden unmittelbar der Planung, der Steuerung, der Erfüllung oder der Überprüfung öffentlicher Aufgaben dienen» (§ 3 Abs. 2 lit. a StatG). Die zuständigen Stellen entscheiden selbständig, ob im Rahmen ihrer Auftragserteilung eine Befragung notwendig bzw. sinnvoll ist.

Im Rahmen des Statistikgesetzes sind öffentliche Organe bei der Datenerhebung zur Auskunftserteilung und Mitwirkung verpflichtet (§ 11 StatG). Private können zur Auskunftserteilung und Mitwirkung verpflichtet werden, wenn die Methode der Erhebung und die Bedeutung der Statistik dies erfordern (§ 12 StatG); dieser Fall ist seit Inkrafttreten des Statistikgesetzes am 1. Januar 2016 noch nicht eingetreten und würde eine anfechtbare Anordnung durch den Regierungsrat notwendig machen (§ 15 StatG). Im Statistikgesetz ist keine explizite Sanktionsmöglichkeit vorgesehen.

Es ist also insbesondere zwischen Befragungen, die nicht dem Statistikgesetz unterstehen, und Erhebungen, die dem Statistikgesetz unterstehen, zu unterscheiden.

Bei Befragungen besteht keine Teilnahmepflicht, und es bestehen auch keine Sanktionsmöglichkeiten bei einer Nichtteilnahme. Bei einer Erhebung gibt es für öffentliche Organe eine Mitwirkungspflicht. Eine solche wäre auch bei Privaten möglich, wobei das Statistikgesetz keine explizite Sanktion vorsieht. Weder Befragungen noch Erhebungen werden zentral durch das Statistische Amt durchgeführt. Es bestehen für die Stellen keine verbindlichen Standards oder Richtlinien, um Befragungen durchzuführen. Folglich werden auch nicht in jedem Fall die Zielsetzungen der Befragung bekannt gegeben oder evaluiert. Bei Erhebungen sind die Zielsetzungen dagegen gesetzlich definiert oder werden in einer Anordnung des Regierungsrates festgelegt.

Werden Institute mit der Durchführung einer Befragung beauftragt, wenden diese ihre Richtlinien an. Die Befragungen werden durch die auftraggebende Amtsstelle finanziert. Die Amtsstelle legt zudem fest, welche Personen befragt werden.

Hinsichtlich Datenschutz werden die Daten gemäss Direktion der Justiz und des Innern durch angemessene organisatorische und technische Massnahmen geschützt. In der Regel erfolgt ein restriktiver Zugriff und eine Verschlüsselung von Personendaten, eine Trennung der Antworten von allen Personenmerkmalen, die zu einer Identifikation eines Individuums führen können, und ein frühestmögliches Löschen der Personendaten.

Die Personendaten befinden sich in einem Adresstopf und einzelne Personen werden per Telefon, Brief oder E-Mail kontaktiert. Zu dem Zeitpunkt, in dem die Personen ihre Antworten liefern, sind ihre Adressangaben und persönlichen Informationen nicht mehr im Datensatz ersichtlich. Jeder Person wird ein Zahlencode zugeteilt, d. h., sie erhält eine pseudonyme Identität. Beim Auftragnehmer (Statistisches Amt, externes Marktforschungsinstitut, kantonale Amtsstelle) gibt es Personen, die diese Daten zusammenführen können, d. h., diese matchen. Gegenüber diesen Personen sind die Antworten nicht anonym. Es sollen nur so wenige Personen wie nötig auf die Adressen Zugriff haben. Es gibt keine Adressdatei auf dem allgemein zugänglichen Hauptlaufwerk. Diese Daten sind in verschlüsselten Laufwerken abgespeichert und nicht offen für sämtliche Mitarbeitenden zugänglich. Die Adressdaten werden so früh wie möglich gelöscht.

Es gibt allerdings Studien, die sich über einen bestimmten Zeitraum erstrecken und bei denen eine wiederholte Kontaktaufnahme nötig ist. Diese Adressen müssen über einen längeren Zeitraum aufbewahrt werden. Bei einmaligen Erhebungen werden die Daten rasch wieder gelöscht.

Es gibt im Kanton keine zentrale Stelle, welche die Befragungen hinsichtlich Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags oder Methodik überprüft. Daher ist auch die Anzahl Befragungen, die durch die kantonalen Amtsstellen durchgeführt werden, nicht bekannt. Gemäss Direktion der Justiz und des Innern erscheine eine zentrale Durchführung von Befragungen nicht sinnvoll, da Ausgangspunkt dezentrale Bedürfnisse seien. Allenfalls sinnvoll sei eine Fachstelle, die geplante Befragungsvorhaben vor der Durchführung in methodischer Hinsicht prüfe. Im Statistischen Amt seien diese Kompetenzen vorhanden.

Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat bei ihren Abklärungen festgestellt, dass die Direktion der Justiz und des Innern keinen Handlungsbedarf im Bereich der Befragungen und Erhebungen sieht. Dass Befragungen durch Amtsstellen ohne das Einhalten von Standards oder Richtlinien durchgeführt werden können, hat die Kommission mit Befremden feststellen müssen. Es ist fraglich, ob auf diese Weise gewährleistet ist, dass die Befragungen stets zweckmässig sind und einem qualitativen Mindeststandard entsprechen.

Die Kommission empfiehlt dem Regierungsrat, einheitliche Standards im Umgang mit sensitiven Daten festzulegen.

2. Berichte zu noch nicht abgeschlossenen Abklärungen

2.1 Bericht über den Nachrichtendienst

Ausgangslage

Am 1. September 2017 ist das neue Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (SR 121) in Kraft getreten. Die Geschäftsprüfungskommission hatte sich daher grundsätzlich mit der Frage zu befassen, wie sie künftig die Oberaufsicht über die kantonale Dienstaufsicht und das kantonale Vollzugsorgan ausüben möchte.

Abklärungen

Die Kommission hat sich in Anwesenheit des Sicherheitsdirektors und der Dienstaufsicht über die Organisation und Aufgaben des Dienstes Nachrichtenbeschaffung der Kantonspolizei als Vollzugsorgan orientieren lassen. Eine Delegation der Kommission hat in der Folge am 26. Februar 2019 an einem Treffen der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) mit Vertreterinnen und Vertretern der parlamentarischen Aufsichtsorgane aus 21 Kantonen in Bern teilgenommen, an dem unter anderem Fragen der Zuständigkeiten in Aufsicht und Oberaufsicht diskutiert wurden. Die Kommission hat sich weiter über den letzten Bericht der Dienstaufsicht über ihre Kontrolle beim Vollzugsorgan informieren lassen.

Weiteres Vorgehen

Die Kommission hat in der Folge beschlossen, den Nachrichtendienst mindestens einmal jährlich zu prüfen, und deshalb eine Subkommission eingesetzt. Diese wird sowohl die Oberaufsicht über die Tätigkeit der Dienstaufsicht als auch über das Vollzugsorgan wahrnehmen und fallweise die Abläufe prüfen. Die genaue Ausgestaltung der Ober-

aufsicht wird sich in der kommenden Zeit entwickeln müssen, wobei die Kommission auch die Erkenntnisse der unabhängigen Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten berücksichtigen wird.

Aufgrund der Vertraulichkeit der Informationen wird sie den Kantonsrat und die Öffentlichkeit nicht inhaltlich über ihre Prüftätigkeit informieren dürfen.

2.2 Bericht über das Kinderspital

Ausgangslage

Im November 2018 wurde bekannt, dass der Leiter der Herzchirurgie das Kinderspital überraschend verlässt. Im April 2019 wurde bekannt, dass am Kinderspital offenbar ein heftiger Konflikt zwischen Chirurginnen und Chirurgen entstanden ist. Im Mai 2019 wurde in den Medien kolportiert, dass am Kinderspital überdurchschnittlich viele Kinder bei bestimmten Herzoperationen sterben würden. Das Thema wurde in der Folge Anfang Juni in die Geschäftsprüfungskommission eingebracht.

Abklärungen

Das Kinderspital wird von einer privaten Stiftung, der Eleonoren-Stiftung, getragen. Da das Kinderspital auf der Spitalliste steht und Leistungsaufträge des Kantons erfüllt, untersteht es diesbezüglich der Aufsicht des Regierungsrates und der Oberaufsicht des Kantonsrates. Die Geschäftsprüfungskommission hat daher bei der Gesundheitsdirektion verlangt, ihr aufzuzeigen, welchen Handlungsbedarf sie sieht und welche Massnahmen sie ergriffen hat bzw. gedenkt zu ergreifen.

Die Gesundheitsdirektion führt jährlich ein Leistungscontrolling durch, in dessen Rahmen geprüft wird, ob die von einem Spital erbrachten stationären Leistungen vom Leistungsauftrag des Spitals erfasst sind. In den vergangenen Jahren führte die Gesundheitsdirektion zwei Audits zu einzelnen Anforderungen gemäss Anhängen zu den Zürcher Spitalisten durch (Verfügbarkeit der Fachärztinnen und -ärzte sowie Bestand eines Critical Incident Reporting System [CIRSI]). Mit der Aktualisierung 2018 der Zürcher Spitalliste verlangte die Gesundheitsdirektion für verschiedene Leistungsbereiche eine struktur- und prozessorientierte Zertifizierung. Schliesslich fokussiert die Gesundheitsdirektion im Einzelfall auf einzelne Leistungseinheiten eines Spitals und prüft je nach Bedarf auch die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität, wenn aufgrund von Meldungen von Patientinnen und Patienten oder von Berichterstattungen in den Medien der Ver-

dacht aufkommt, dass ein Spital seinem Leistungsauftrag nicht mehr pflichtgemäss nachkommt.

Ist fraglich, ob ein Spital seine Leistungen in der erforderlichen Qualität erbringt, wird das Vorgehen einzelfallbezogen festgelegt. In der Regel wird das Spital zunächst zu einer schriftlichen Stellungnahme aufgefordert. Für das weitere Vorgehen kommen beispielsweise infrage:

- direktionsinterne Prüfung der Leistungen des Spitals anhand der vom Spital eingereichten Unterlagen
- Beizug von externen Expertinnen oder Experten zur Prüfung der im Raum stehenden Vorwürfe
- Verpflichtung des Spitals zur Ergreifung von Massnahmen, mit denen die festgestellten Mängel behoben werden, und Berichterstattung an die Gesundheitsdirektion über die Umsetzung der Massnahmen
- Beistellung von externen Expertinnen und Experten zur Begleitung des Spitals bei der Umsetzung der erforderlichen Massnahmen

Im Extremfall würde einem Spital der Leistungsauftrag gekürzt oder entzogen.

Die Gesundheitsdirektion hat der Kommission dargelegt, dass sie die Entwicklungen am Kinderspital sehr aufmerksam verfolgte und weiterverfolgt und entsprechend aufsichtsrechtliche Massnahmen ergriffen hat. Auf Veranlassung der Gesundheitsdirektion bestätigte das Kinderspital am 3. November 2018, dass es seinen Versorgungsauftrag in allen Leistungsgruppen des Herzbereichs (Kardiologie und Herzchirurgie) gemäss den Vorgaben der Zürcher Spitalplanung auch nach dem Abgang des Leiters der Herzchirurgie gewährleisten könne. Sämtliche Leistungen könnten gemäss des erteilten Leistungsauftrags erbracht werden. Gemäss dem Kenntnisstand der Gesundheitsdirektion erbringt das Kinderspital seine Leistungen in allen Bereichen in der vom Gesetz verlangten Qualität.

Die Gesundheitsdirektion und das Kinderspital sind aufgrund der weiteren Berichterstattung in den Medien schriftlich und später auch anlässlich einer gemeinsamen Sitzung weiter im Austausch geblieben.

Insbesondere wurden die Auflösung der Arbeitsverhältnisse des Kinderspitals mit zwei Mitarbeitenden, das Vorliegen der erforderlichen Facharzttitel bei den Abteilungsleitenden des Kinderspitals, die Versorgungssicherheit, die interdisziplinäre Zusammenarbeit am Kinder-Herzzentrum und das Qualitätsmanagement besprochen. Die Gesundheitsdirektion hat das Kinderspital aufgefordert, ihr das Ergebnis einer vertieften Analyse der Patientendaten betreffend Behandlungsqualität zu unterbreiten, ein Konzept zur Organisationsentwicklung im

Kinder-Herzzentrum einzureichen und das Vorliegen der erforderlichen Facharzttitel zu bestätigen.

Die Gesundheitsdirektion hat die statistische Auswertung der Patientendaten per Ende 2019 verlangt. Über das Konzept zur Organisationsentwicklung soll vom Kinderspital bis Ende März 2020 Bericht erstattet werden.

Feststellungen

Die Gesundheitsdirektion verlangt bei der Spitalplanung nicht, dass die Leiterin oder der Leiter eines Institutes einer Klinik über den nötigen Facharzttitel verfügt. Dieser Idealfall kann nicht immer sichergestellt werden. Im 2019 waren zwei Personen am Kinder-Herzzentrum tätig, die über die nötigen Facharzttitel verfügen. Das sind keine Schweizer Facharzttitel, sondern solche aus dem EU- und EFTA-Raum. Diese können durch die Medizinalberufekommision (MEBEKO) anerkannt werden. Im Kinder-Herzzentrum werden die Bereiche Kardiologie, Herzchirurgie, kardiale Intensivmedizin, Herzanästhesie und Herzpflege zusammengefasst. Der Interimsleiter der Kinder-Herzchirurgie stammte aus einem Drittstaat, dessen Facharzttitel in der Schweiz nicht anerkannt werden. Nichtsdestotrotz ist er gemäss Abklärungen des Kinderspitals ausgezeichnet qualifiziert.

Die Behandlungsqualität konnte gemäss Gesundheitsdirektion für die Jahre 2016 bis 2018 nachgewiesen werden. Von besonderem Interesse war das Jahr 2019 nach dem Abgang des Leiters der Herzchirurgie. Die Gesundheitsdirektion hatte keine Hinweise darauf, dass die Qualität am Kinderspital zu bemängeln wäre.

Das Kinderspital hat bestätigt, dass sich Ärztinnen und Ärzte am Kinderbett widersprochen haben, und auch anerkannt, dass dies nicht mehr vorkommen darf. Die Verbesserung der Kooperation ist schon länger ein Thema am Spital, wobei bisher noch keine erfolgreiche Lösung getroffen wurde. Das Kinderspital hat nach entsprechender Aufforderung der Gesundheitsdirektion eine weitere Mediation in die Wege geleitet. Die Gesundheitsdirektion hat vom Spital verlangt, die Organisation des Kinder-Herzzentrums zu überprüfen und einen Organisationsentwicklungsprozess in die Wege zu leiten. Es geht dabei insbesondere um die Frage, ob das Kinder-Herzzentrum hierarchisch geführt werden sollte oder wie bisher über eine Co-Leitung der Direktorinnen und Direktoren der einzelnen Departemente Kardiologie, Herzchirurgie, kardiale Intensivmedizin, Herzanästhesie und Herzpflege.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass die Gesundheitsdirektion ihre Aufsichtspflichten konsequent wahrgenommen hat. Die Gesundheitsdirektion hat zeitnah und mit verhältnismässigen Mitteln beim Kinderspital interveniert. Sie hat diesem realistische Vorgaben gemacht und nachgehakt, wenn etwas nicht den gewünschten Anforderungen entsprochen hat. Das Kinderspital hat selber die Mängel erkannt und kooperiert bei deren Behebung mit der Gesundheitsdirektion. Der Stiftungsrat des Kinderspitals hat sich nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission in dieser Angelegenheit kaum wahrnehmbar um die öffentliche Reputation des Kinderspitals gekümmert.

Mit einer geeigneten Organisationsstruktur, welche die interdisziplinäre Zusammenarbeit fördert, sollten die Probleme am Kinderspital weitgehend gelöst werden können. Die Behandlungsqualität war nach jetzigem Kenntnisstand offenbar durch die Schwierigkeiten glücklicherweise nie ernsthaft gefährdet.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich insbesondere noch mit der Organisationentwicklung befassen, sobald das Kinderspital sich diesbezüglich festgelegt hat.

2.3 Bericht über das elektronische Patientendossier

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit dem elektronischen Patientendossier (siehe dazu auch die Tätigkeitsberichte der GPK der Vorjahre). Sie hat daher Mitte Juli 2019 die Gesundheitsdirektion gebeten, sie anlässlich einer Kommissionssitzung über den aktuellen Stand hinsichtlich der Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) zu orientieren.

Noch vor der Sitzung haben Medien Ende August 2019 darüber berichtet, dass die Gesundheitsdirektion unter dem damaligen Gesundheitsdirektor im April 2019 der axsana AG einen Aufschub bei der Rückzahlung der rückzahlbaren Anschubfinanzierung des Kantons Zürich gewährt habe. Die axsana AG führt und verwaltet im Rahmen der XAD-Stammgemeinschaft ein EPD gemäss dem Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1).

Die amtierende Gesundheitsdirektorin ist Ende August 2019 zum Schluss gekommen, dass der Aufschub der Rückzahlung nicht rechtmässig sei und forderte entsprechend die Rückzahlung gemäss der ursprünglichen Vereinbarung.

Daraufhin ersuchte die Geschäftsprüfungskommission sowohl die Gesundheitsdirektion als auch die asxana AG sie über die Sachlage umfassend zu orientieren.

Abklärungen

Der Regierungsrat hat in seinem Beschluss vom 25. Mai 2016 (RRB Nr. 503/2016) festgehalten, dass die Kosten für den Aufbau der zentralen technischen Komponenten der Stammgemeinschaft im Kanton Zürich bei rund 1,25 Mio. Franken liegen werden. Hinzu kommen seitens der Swisscom Health AG Kosten für die individuelle Einbindung der einzelnen Leistungserbringer, die zwischen rund Fr. 250 (Arztpraxis) und rund Fr. 10000 (grosses Spital) liegen. Dies ergibt für die rund 3500 Leistungserbringer im Kanton Zürich Gesamteinbindungskosten von rund 1,4 Mio. Franken. Die Gesamtkosten für den Systemaufbau liegen damit bei rund 2,65 Mio. Franken. Die Swisscom Health AG ist bereit, davon rund 0,4 Mio. Franken auf eigenes Risiko zu tragen, und hat den Systemaufbau für den Betrag von 2,25 Mio. Franken offeriert.

Neben dem Aufbau und dem Betrieb der technischen Infrastruktur stellt auch die Organisation und Verwaltung der Stammgemeinschaft grosse Herausforderungen. Der ungedeckte Aufwand der Trägerschaft in der Startphase wird sich somit auf rund 0,5 Mio. Franken pro Jahr bzw. gesamthaft auf rund 1,5 Mio. Franken belaufen.

Dem Verein Trägerschaft ZAD oder gegebenenfalls einer von ihm eingesetzten Betriebsgesellschaft soll auf der Grundlage des Beitragsvertrags vom 11. November 2015 für den Aufbau einer kantonsweiten Stammgemeinschaft im Sinne des EPDG gestützt auf § 46 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) ein Staatsbeitrag von 100% der beitragsberechtigten Kosten, höchstens 3,75 Mio. Franken, zugesichert werden. Der Staatsbeitrag ist eine Subvention im Sinne von § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes und gilt als gebundene Ausgabe (§ 3 Abs. 2 lit. a Staatsbeitragsgesetz in Verbindung mit § 46 Abs. 2 GesG). Der Betrag setzt sich zusammen aus einem Beitrag von 2,25 Mio. Franken für den Aufbau der technischen Infrastruktur und einem Beitrag von 1,5 Mio. Franken in den Jahren 2016 bis 2019 für den Aufbau der Betriebsorganisation der Stammgemeinschaft. Die voraussichtliche Finanzhilfe des Bundes gemäss EPDG wird rund die Hälfte des Aufwands decken (1,875 Mio. Franken). Mit dem Staatsbeitrag von 3,75 Mio. Franken wurde dieser Bundesbeitrag vorfinanziert, wobei vereinbart wurde, dass eine Rückzahlung erfolgt, sobald der Bund seinen Verpflichtungen nachkommt.

Aus der Vereinbarung zwischen der Gesundheitsdirektion Kanton Zürich und der axsana AG vom 15. Dezember 2016 betreffend Aufbau der technischen Infrastruktur und der Betriebsorganisation für das elektronische Patientendossier (Staatsbeitrag) ergibt sich unter Punkt 4.3.5, dass die gesamte Subvention (d. h. 3,75 Mio. Franken) dem Kanton zurückzubezahlen ist, wenn die Stammgemeinschaft von axsana AG aus Eigenverschulden bis drei Jahre nach Inkrafttreten des EPDG und des Beitrittsobligatoriums für stationäre Leistungserbringer nicht gemäss EPDG zertifiziert werden kann.

Feststellungen

Die Gesundheitsdirektion liess in einer Medienmitteilung vom 11. September 2019 verkünden, dass an einer Sitzung der Gesundheitsdirektion und der axsana AG die Rückzahlung des bevorschussten Bundesbeitrags besprochen worden sei. Weil es zu keiner Einigung gekommen sei, forderte die Gesundheitsdirektion weiterhin die Rückzahlung. Sie hielt weiter fest, dass die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates Fragen aufgeworfen und Unterlagen verlangt habe und die Finanzkontrolle eine formelle Prüfung angesetzt habe. Noch vor der Kommissionssitzung hatte die axsana AG die Rückzahlung der gesamten 1,875 Mio. Franken getätigt.

Problematisch erscheint der Geschäftsprüfungskommission der Umstand, dass die Gesundheitsdirektion den Aufschub unter dem damaligen Direktionsvorsteher gewährte, der gleichzeitig Verwaltungspräsident der axsana AG war.

Die Besprechung an der Sitzung mit der Gesundheitsdirektion und der axsana AG vom 3. Oktober 2019 zeigte der Kommission auf, dass weiterhin offene Fragen bestanden, die durch die Gesundheitsdirektion und die axsana AG sehr rasch zu klären waren. Insbesondere wurde der Kommission nicht dargelegt, dass die Gesundheitsdirektion und die axsana AG konkrete Massnahmen für den absehbaren Fall vorbereitet, dass die Fristen gemäss der Vereinbarung zwischen der Gesundheitsdirektion und der axsana AG vom 15. Dezember 2016 zur Einführung des elektronischen Patientendossiers nicht eingehalten werden könnten. Gleiches galt für den möglichen Fall, dass die axsana AG die Einführung des EPD nicht per 15. April 2020 erfolgreich gewährleisten könnte. Mittlerweile hat das Bundesamt für Gesundheit mitgeteilt, dass das erste elektronische Patientendossier erst im Sommer und nicht schon im Frühjahr angeboten werden könne. Im Übrigen wurde die Kommission kurz und bündig über die technische Umsetzung, den Datenschutz und die Datensicherheit sowie den Betrieb des EPD orientiert.

Die Gesundheitsdirektion hat von der axvana AG am 8. November 2019 einen Schlussbericht entsprechend der Vereinbarung vom 15. Dezember 2016 eingefordert. Dem Bericht der axvana AG vom 11. Dezember 2019 ist zu entnehmen, dass die axvana AG die Zertifizierung bis zum 31. Dezember 2019 nicht erreichen wird. Die axvana AG hat der Gesundheitsdirektion dargelegt, dass die Gründe dafür hauptsächlich bei der verzögerten Bekanntgabe der Zertifizierungsvorgaben durch den Bund liegen. Auch die Akkreditierung der Zertifizierungsstellen durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle dauert demgemäss länger als erwartet. Daraus ergibt sich aus der Sicht der Gesundheitsdirektion, dass die axvana AG keine Schuld an der Verzögerung trifft. Die Gesundheitsdirektion hat festgehalten, dass die Subventionsvereinbarung vom 15. Dezember 2016 im Falle einer Nichtzertifizierung bis 31. Dezember 2019 weiter gilt bis zum 15. April 2020. Die axvana AG solle zu diesem Zeitpunkt den Zertifizierungsnachweis erbringen oder ihr Nichtverschulden noch einmal darlegen. Die Gesundheitsdirektion wird dannzumal eine aktualisierte Schlussrechnung einverlangen.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hält eine entsprechende einvernehmliche Vorbereitung für zwingend und hatte daher die Gesundheitsdirektion aufgefordert, gemeinsam mit der axvana AG auf pragmatische Weise Lösungen zu entwickeln, damit das EPD ohne weitere Auseinandersetzungen im Frühjahr 2020 eingeführt werden kann. Immerhin wurde nun festgehalten, dass die Subventionsvereinbarung bis zum 15. April 2020 weiter gilt.

Hinsichtlich der axvana AG bleibt zudem unklar, wie sie nach der Rückzahlung der kantonalen Anschubfinanzierung die erforderlichen zusätzlichen finanziellen Mittel beschaffen will.

Die axvana AG konnte der Kommission bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht überzeugend darlegen, dass die Finanzierung gesichert und der Zertifizierungsprozess bis zum 15. April 2020 abgeschlossen ist und das elektronische Patientendossier tatsächlich eingeführt werden kann. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist maximale Transparenz sowohl der axvana AG als auch der Gesundheitsdirektion wünschenswert.

An der Sitzung vom 30. Januar 2020 hat die Gesundheitsdirektion der Geschäftsprüfungskommission weitere Auskünfte erteilt. Sie hat informiert, dass sie von allen Listenspitälern in Anlehnung an die Empfehlungen der Gesundheitsdirektorenkonferenz einen Nachweis über den Anschluss an eine Stammgemeinschaft verlangen wird. Das entsprechende Schreiben hat die Gesundheitsdirektion der Geschäftsprüfungskommission am 6. Februar 2020 zugestellt.

Die Kommission wird in ihrem nächsten Bericht die weitere Entwicklung beim elektronischen Patientendossier darlegen.

2.4 Bericht über das kantonale Immobilienmanagement

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit dem kantonalen Immobilienmanagement (siehe dazu auch die Tätigkeitsberichte der GPK der Vorjahre).

Feststellungen

Die Einführung des Mietermodells konnte nun abgeschlossen werden. Die bisher 37 verschiedenen Anlagebuchhaltungen konnten zentralisiert und die Anlagen in das Immobilienamt migriert werden.

Für die Nutzungsvereinbarungen bzw. die erste Verrechnung konnten die erforderlichen Daten bezüglich Zustand, Flächen und Belegung erfasst werden. Damit sind einerseits eine rückwirkende Verrechnung per 1. Januar 2019 und andererseits eine entsprechende Budgetierung für das Budget 2021 möglich.

Die langfristige, strategische Immobilienplanung wird dem Kantonsrat erstmals zusammen mit dem Budget im September zur Genehmigung vorgelegt werden. Diese wird insbesondere eine Übersicht des Immobilienbestands mit Flächen- und Kostenkennzahlen sowie Angaben zur Einhaltung der Standards enthalten. Daneben erstellt sie eine Planungsübersicht für zwölf Jahre bezüglich der Projekte und räumlichen Massnahmen, der bewilligten und geplanten Investitionskosten für Immobilien sowie der Aufteilung der Investitionskosten für Immobilien in werterhaltende und wertvermehrnde Investitionen. Dem Kantonsrat wird damit die Überwachung der langfristigen Portfolioentwicklung und der Investitionsplanung ermöglicht.

Die Betriebskosten bzw. der Bewirtschaftungsaufwand in der Leistungsgruppe Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen, sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2020–2013 bedeutend höher als in den Vorjahren. Die Erhöhung des Betrags ist mit der Einführung des Mietermodells zu begründen: Der Bewirtschaftungsaufwand war vor dem Mietermodell bei den einzelnen Direktionen verteilt eingestellt. Mit der Zentralisierung im Mietermodell sind diese nun beim Immobilienamt auszuweisen. Sie werden jedoch auch durch höhere Erträge (Verrechnung Nutzungskosten) kompensiert. Die genaue Höhe des bisherigen Bewirtschaftungsaufwands ist, aufgrund der unterschiedlichen Handhabung bei der Verbuchung vor dem Mietermodell, nicht bekannt.

In der Leitung des Projekts zur Weiterentwicklung des Immobilienmanagements ist es zu einem Wechsel gekommen. Die frühere Projektleiterin wurde Chefin des Immobilienamts. Der stellvertretende Projektleiter hat die Projektleitung übernommen.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Bezüglich höherer Betriebskosten argumentiert die Baudirektion, dass diese vorher auch angefallen seien. Es wird jedoch nicht versucht, herauszufinden, wo diese vorher verbucht worden sind, weil das aufgrund der Intransparenz schwierig sei. Das ist insofern erstaunlich, da mindestens ein Teil der Bewirtschaftung von privaten Unternehmen durchgeführt wird, die entsprechend Rechnung stellen, und diese Kosten könnten mit den nun budgetierten Aufwendungen verglichen werden. Die Geschäftsprüfungskommission hätte erwartet, dass sich der Regierungsrat nicht einfach ohne Weiteres mit einer Erhöhung des jährlichen Bewirtschaftungsaufwands um rund 30 Mio. Franken abfindet, ohne darzulegen, woher diese Kosten stammen. Insofern scheint es dem Regierungsrat am Willen zu mangeln, für einen nachvollziehbaren Kostenvergleich zu sorgen.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich Ende März wieder über die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements und insbesondere über den Abschlussbericht informieren lassen.

2.5 Bericht über RIS2 und die Beschaffung der Justizfachapplikation (Ersatz RIS1)

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich seit Längerem mit den Applikationen der Direktion der Justiz und des Innern, namentlich mit RIS1, RIS2 und FaJuV.

Abklärungen

Die Kommission hat sich letztmals im November 2018 über die Applikationen informieren lassen. Die nachfolgenden Zahlen zu den Kosten für RIS1, RIS2 und FaJuV beziehen sich auf den Zeitraum vom vierten Quartal 2018 bis zum dritten Quartal 2019.

Für RIS1 betragen die Kosten Fr. 100000. Diese wurden für das Projekt Gesundheitskosten des Amts für Justizvollzug (JuV) aufgewendet.

Für RIS₂ betragen die Kosten Fr. 310 000. Davon waren Fr. 250 000 reguläre Wartungskosten. Dies sind 25% weniger als die budgetierten Fr. 330 000 für 2019. Die restlichen Fr. 60 000 wurden für die RIS₂-POLIS-Schnittstelle benötigt.

Für die Fachapplikation Justizvollzug (FaJuV) wurden Fr. 140 000 für Ausschreibungsunterstützung und für Juristische Beratung im Zusammenhang mit dem Rechtsmittelverfahren ausgegeben.

In Zusammenarbeit mit der Fachvertretung wurde als Erstes eine Projektorganisation entwickelt. Ein Schwerpunkt der Projektorganisation ist der aktive Einbezug der Benutzerorganisation (Amt für Justizvollzug) in die Projektarbeit. Entsprechend wurden auch Mitarbeitende aus allen Bereichen des Justizvollzugs für das Projekt nominiert. Eine erste Ressourcenplanung ist vorgenommen.

Für die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers wurde eine Ausschreibung im Einladungsverfahren gestartet. Damit wird eine sehr genaue und unabhängige Kontrolle gewährleistet, welche die Qualität der Projektführung sowie die Risiken und den Umgang mit den eingeleiteten Massnahmen sicherstellt.

Im Moment ist mit einer Projektverzögerung von mindestens einem Jahr auf das von der Abraxas AG unterbreitete Angebot zu rechnen. Das heisst, dass anstatt 2021 erst 2022 mit einer Einführung der neuen Applikation zu rechnen ist. Der Projektleiter seitens der Abraxas AG wurde im August 2019 nominiert und ist seit Mitte Oktober zu 100% für die FaJuV tätig.

Die Verzögerung bedeutet, dass die Wartungskosten für RIS₁ ein weiteres Jahr anfallen werden. Mit Beschluss Nr. 389/2017 setzte der Regierungsrat die Vergabe für Betrieb, Support und Wartung für die Jahre 2017 bis 2021 fest. Die Wartung ab 2022 wird dem Regierungsrat gemäss Direktion rechtzeitig beantragt werden.

Für die FaJuV sind die folgenden Planwerte, basierend auf dem Angebot der Abraxas AG aus der Ausschreibung von 2018, im KEF 2020–2023 vorgesehen:

2020:

Fr. 500 000 Erfolgsrechnung, Fr. 2 800 000 Investitionsrechnung

2021:

Fr. 1 300 000 Erfolgsrechnung, Fr. 1 300 000 Investitionsrechnung

2022:

Fr. 1 000 000 Erfolgsrechnung

2023:

Fr. 1 000 000 Erfolgsrechnung

Die zeitliche Verschiebung wird im KEF 2021–2024 berücksichtigt werden.

Weiteres Vorgehen

Die Kommission wird sich über den aktualisierten Projektplan und die aktualisierte Kostenplanung gemäss Regierungsratsbeschluss zum Projekt orientieren lassen.

2.6 Bericht über die Aufsicht über die Bezirksbehörden

Ausgangslage

Anlass, Ausgangslage und bisherige Feststellungen hat die Geschäftsprüfungskommission in ihren letzten beiden Tätigkeitsberichten festgehalten (KR-Nrn. 60/2018, S. 38 ff., und 76/2019, S. 60 ff.).

Abklärungen

Die Kommission hat sich an ihrer Sitzung vom 23. Januar 2020 von der Direktion der Justiz und des Innern über Aufsichtskonzept und Weisung betreffend die Aufsicht über die Gemeinden (Weisung über die Aufgabenteilung in der präventiven allgemeinen Aufsicht über die gemeinderechtlichen Organisationen) informieren lassen. Die Feststellungen und die Beurteilung der Kommission werden im Bericht des nächsten Jahres dargelegt.

2.7 Bericht über den Innovationspark Zürich

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission hatte in der vorangegangenen Legislatur den Innovationspark Zürich in ihrem Themenspeicher. Zu Beginn der laufenden Legislatur hat die Kommission beschlossen, ihre Abklärungen zum Innovationspark zu beginnen, nachdem unter anderem die Kreditvorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat (Vorlage 5502) und der Abschluss des Arealentwicklungsvertrags erste Konkretisierungen des Innovationsparks erkennen liessen.

Abklärungen

Während der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (unter Mitbericht der Finanzkommission) die Prüfung des Kreditantrags des Regierungsrates obliegt, hat sich die Geschäftsprüfungskommission vorrangig zum Ziel gesetzt, die Steuerung bzw. das Controlling der für den Innovationspark zuständigen Stiftung durch den Kanton zu überprüfen. Ebenfalls im Zentrum der Abklärungen stehen die Organisation und die Entscheidungszuständigkeiten sowie die Kriterien zur Ansiedlung von Unternehmen und der Wissenschaft im Innovationspark.

Weiter traf sie Abklärungen zur Finanzierung der Gründung und des Betriebs des Innovationsparks und damit zusammenhängender Aufgaben.

Feststellungen

Mit Beschluss vom 9. September 2015 genehmigte der Regierungsrat die Stiftungsurkunde und die Statuten der Stiftung Innovationspark Zürich. Der Kanton Zürich wirkte demnach als Stifter bei der Gründung der Stiftung Innovationspark Zürich (Stiftung IPZ) mit. Die Volkswirtschaftsdirektion wurde beauftragt, dem Regierungsrat ein Konzept über die Steuerung (Controlling) der kantonalen Interessen am Innovationspark vorzulegen.

Der Kommission wurde von der Volkswirtschaftsdirektion im November 2019 mitgeteilt, dass ein Controllingkonzept im Entwurf vorliege, dieses aber aufgrund der Inputs der Finanzkontrolle überarbeitet werde.

Die Ziele und Erwartungen des Kantons, die Leistungen und Pflichten der Stiftung IPZ sowie die Eckwerte des Controllingprozesses sollen gemäss Regierungsrat in einer Leistungsvereinbarung festgehalten werden. Die Volkswirtschaftsdirektion konnte im Sommer 2019 erst erste Eckwerte der künftigen Leistungsvereinbarung vorweisen. Sie informierte die Kommission, die Leistungsvereinbarung und das Controllingkonzept dem Kantonsrat noch vor der Beschlussfassung zum Kredit vorzulegen. Mit Beschluss vom 12. Februar 2020 (RRB Nr. 150/2020) hat der Regierungsrat nun die Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Stiftung IPZ sowie das Controllingkonzept für die Stiftung IPZ genehmigt.

Im November 2019 legte zudem die Finanzkontrolle einen Bericht zur Aufsichtsprüfung bei der Volkswirtschaftsdirektion betreffend Innovationspark vor. Mit diesem lag erstmals ein Überblick über die Ausgaben für den Innovationspark der Jahre 2012 bis 2019 vor.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Hinsichtlich Controlling sowie Leistungen und Pflichten hätte die Geschäftsprüfungskommission von der Volkswirtschaftsdirektion erwartet, dass sie frühzeitig ein Controllingkonzept und eine Leistungsvereinbarung vorlegt. Für eine umfassende Sachverhaltsdarstellung und eine darauf gestützte Beschlussfassung der vorberatenden Kommission und des Kantonsrates zum Verpflichtungskredit erscheint dies erforderlich. Erst der zunehmende Druck der Kommissionen des Kantonsrates hat dazu geführt, dass der Regierungsrat nun das Controllingkonzept und eine Leistungsvereinbarung noch vor der Beschlussfassung des Kredits vorgelegt hat. Deren Beurteilung kann aufgrund

der kürzlich erfolgten Zustellung erst nach Redaktionsschluss dieses Tätigkeitsberichts erfolgen.

Die Erwägungen der Finanzkontrolle und die festgestellten Mängel bezüglich gesetzlicher Grundlagen für die initialen Betriebsbeiträge sowie die Abrechnungen hat die Kommission zur Kenntnis genommen. Schliesslich erwartet die Kommission von der Stiftung, dass sie die Kriterien zur Ansiedlung der Unternehmen und wissenschaftlicher Einrichtungen im Innovationspark konsequent verfolgt und nicht anfängt, diese aufzuweichen.

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird insbesondere die Leistungsvereinbarung und das Controllingkonzept überprüfen. Sie wird mit diesen Unterlagen und den weiteren von ihr eingeholten Informationen weitere Feststellungen und eine umfassendere Beurteilung vornehmen können.

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

Ausgangslage

Im April 2018 verabschiedete der Regierungsrat seine neue IKT-Strategie und -Organisation für die kantonale Verwaltung (RRB Nrn. 383/2018 und 392/2018), nachdem die Vorgängerstrategie teils stark verzögert, grösstenteils aber gar nicht umgesetzt worden war. Die aktuelle Strategie sieht vor allem eine verstärkte, griffigere direktionsübergreifende Steuerung sowie eine stärkere Standardisierung und teilweise Zentralisierung der kantonalen IKT vor. Die Strategie soll mittels 12 Projekten umgesetzt werden, die ganz überwiegend bis Ende 2022 abgeschlossen sein sollen (RRB Nr. 625/2019). Die strategische Steuerung der Umsetzung liegt beim Regierungsrat und dem Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)». Die operative Federführung liegt beim Amt für Informatik (AFI) in der Finanzdirektion.

Die Geschäftsprüfungskommission ist in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (KR-Nr. 76/2019) ausführlich auf den Inhalt der IKT-Strategie eingegangen. Der vorliegende Bericht beschränkt sich auf ausgewählte Aspekte, zu denen sie seither weitere Abklärungen getätigt hat.

Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat nach dem Legislaturwechsel in der neuen Zusammensetzung beschlossen, die begleitende Aufsicht zur Umsetzung der IKT-Strategie in ähnlichem Rahmen wie vor dem Legislaturwechsel fortzuführen, und hat damit wie bisher eine Subkommission (Subkommission IKT und Digitale Verwaltung) beauftragt. Auch die Finanzkommission ist in der Subkommission vertreten.

Die Subkommission hat sich im März 2019 sowie im September 2019 von der Finanzdirektion über den Stand der Umsetzung der IKT-Strategie informieren lassen. Neben einem allgemeinen Update liess sie sich jeweils spezifische Fragen zu ausgewählten Themen beantworten, zur IKT-Grundversorgung und Digitalisierung an den kantonalen Schulen der Sekundarstufe II auch auf schriftlichem Weg.

Feststellungen

Die Finanzdirektion erklärte gegenüber der Subkommission, dass die Umsetzungsarbeiten im Wesentlichen gut und planmässig unterwegs seien. Vorgesehen war ursprünglich, dass der Regierungsrat bis im Sommer 2019 zu allen Projekten den konkretisierten Projektauftrag beschliesst. Dieser Plan wurde bei neun von zwölf Projekten eingehalten. Zu diesem Termin noch nicht beschlossen wurden die Aufträge für die Projekte «IKT-Grundversorgung Sek II» (gestartet am 1. Januar 2020: RRB Nr. 1178/2019), «Plattformen und Rechenzentren» sowie «Beschaffungstool». Die beiden letztgenannten Projekte sollen nach dem Informationsstand der Geschäftsprüfungskommission spätestens im Frühjahr 2020 starten (siehe auch Budget 2020 und KEF 2020–2023, S. 26–28).

Ein zentrales Umsetzungsprojekt betrifft den Aufbau eines griffigen IKT-Controllings. Der Regierungsrat räumt ein, dass er bisher über keine wirksamen Controllinginstrumente zur Steuerung der Informatik der kantonalen Verwaltung verfügt. Mit dem künftigen IKT-Controlling sollen sowohl für den Kantonsrat (im KEF und im Geschäftsbericht) als auch für Regierungsrat und Verwaltung (in deren Controllingberichten) aussagekräftigere, vertiefere und steuerungsrelevante Informationen zu Stand und Entwicklung der IKT in der kantonalen Verwaltung bereitgestellt werden. Neben der Grundversorgung sollen auch die Kantonsapplikationen und die Fachapplikationen, für die weiterhin die einzelnen Direktionen zuständig sein werden, vom übergreifenden Controlling erfasst werden, und es soll gewisse generelle Vorgaben geben, wie die Direktionen über ihre Fachapplikationen Bericht zu erstatten haben. Das IKT-Controlling soll sich künftig unter anderem auf ein Projektportfolio und ein Applikationsportfolio stützen, aber auch etwa Kennzahlen zu Performance und Nutzerzufrie-

denheit enthalten. Bei der Erarbeitung des Controllingkonzepts zieht die Finanzdirektion auch die Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen wie der Stadt Zürich oder des Bundes bei. Die Aufbereitung der Informationen aus dem IKT-Controlling im KEF soll schrittweise schon während der Projektdauer verbessert werden; Ende 2021 soll das künftige IKT-Controlling voll implementiert sein.

Zur IKT-Strategie gehört auch die Zentralisierung der gesamten kantonalen IKT-Grundversorgung beim AFI. Bereits zum AFI übergeführt worden ist die IKT-Grundversorgung der Finanzdirektion, der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion. Per 1. Januar 2020 sollen Teile der Sicherheitsdirektion und der Direktion der Justiz und des Innern folgen. Während bei den bisherigen Transfers die bestehenden Prozesse und das Personal für die Grundversorgung aus den dezentralen Direktionen herausgelöst und grundsätzlich unverändert in das AFI übergeführt werden, sollen die Transfers ab Mitte 2020 anders ablaufen: Der Transfer soll dann jeweils mit dem Rollout des neuen, einheitlichen digitalen Arbeitsplatzes kombiniert werden. Die Zeitplanung für die Migration der dann noch verbleibenden Direktionen und Ämter muss deshalb auf deren Lebenszyklusplanung und die Verfügbarkeit des neuen Arbeitsplatzes abgestimmt werden. Abgeschlossen werden soll die Zentralisierung der Grundversorgung 2022 mit der Integration der Direktion der Justiz und des Innern. Gemäss Erhebungen der Finanzdirektion ist die Nutzerzufriedenheit nach dem Transfer gegenüber vorher stabil geblieben oder leicht gestiegen. Im Allgemeinen sei in der Verwaltung heute breit anerkannt, dass es sich bei der Zentralisierung der Grundversorgung um einen sinnvollen Schritt handelt; die Bedenken auch beim Personal der dezentralen Verwaltungseinheiten konnten nach Wahrnehmung der Finanzdirektion deutlich verringert werden. Gemäss Finanzdirektion wird ein grosses Gewicht darauf gelegt, die Mitarbeitenden proaktiv zu informieren und so Verunsicherung beim Personal zu vermeiden. Weiter legte die Finanzdirektion der Subkommission dar, dass die bisherigen Transfers saldoneutral erfolgten, dass also die nun im AFI eingestellten finanziellen und personellen Mittel im selben Umfang bei den vormals zuständigen Direktionen gestrichen wurden.

Gemäss Finanzdirektion wird auf einen relativ engen Einbezug der kantonalen Datenschutzstelle geachtet. In datenschutzrelevanten Strategieprojekten wie der IKT-Sicherheit sei jeweils eine Vertretung der Datenschutzbeauftragten direkt in die Projektarbeiten involviert.

Im Beschluss Nr. 625/2019 vom 26. Juni 2019 aktualisierte der Regierungsrat seine Aufwandplanung für die Strategieumsetzung. Er nahm darin in Aussicht, zusätzliche Mittel im Budget 2020 und KEF 2020–2023 einzustellen, was er dann auch tat. Gemäss Beschluss Nr. 625/2019 rechnet der Regierungsrat nun mit einem Gesamtaufwand

für die Strategieumsetzung von einmalig 11,2 Mio. Franken. Der Regierungsrat begründet die Mehraufwendungen vor allem damit, dass er den Arbeitsaufwand ursprünglich unterschätzt hatte oder dass sich nach den ersten Arbeiten ein Bedarf nach teureren Lösungen gezeigt habe (RRB Nr. 625/2019, S. 7–8). Nicht enthalten sind in diesem Betrag verschiedene Investitions- und Folgekosten; deren genaue Höhe ergibt sich teilweise erst aus den öffentlichen Ausschreibungen (siehe für eine Auflistung RRB Nr. 625/2019, S. 12). Der Regierungsrat hat auch den Aufbau zusätzlicher Stellen im AFI bewilligt. Zusammen mit früheren Beschlüssen sind bisher 17 neue Stellen geschaffen worden; zwei davon werden kompensiert, vier sind befristet. Es handelt sich hauptsächlich um neu zentral anfallende Aufgaben wie etwa in der zentralen Sicherheitsorganisation des AFI oder im IKT-Controlling. Der Regierungsrat hat ausserdem bereits in Aussicht gestellt, dass die Finanzdirektion 2020 voraussichtlich weitere Stellen beantragen wird. Zumindest ein Teil der Stellen soll «durch die Zusammenführung der IKT-Grundversorgung kompensiert werden» können (RRB Nr. 625/2019, S. 10–12). Gegenüber der Subkommission zeigten sich die Vertretenden der Finanzdirektion überzeugt, dass die Zentralisierung und Standardisierung der kantonalen IKT bereits zu enormen Effizienzgewinnen geführt habe und weiter führen werde, besonders nach der Einführung des einheitlichen digitalen Arbeitsplatzes und der einheitlichen Telefonie. Allerdings sei die genaue Messung und Quantifizierung der Effizienzgewinne äusserst schwierig, unter anderem weil parallel zur Zentralisierung auch das Leistungsniveau erhöht werde (z. B. im Controlling oder in der Sicherheit). Das AFI stellte aber die Entwicklung einer Methode in Aussicht, mit der es künftig zumindest eine grobe Schätzung von Effizienzgewinnen vornehmen kann. Der Kantonsrat hat sodann bei der Budgetberatung beschlossen, dass die Verwaltung ab 2020 jährlich 10,6 Mio. Franken einzusparen hat, da sie durch die Effizienz- und Synergiegewinne aus der Zusammenführung der IKT-Grundversorgung entlastet wird.

Wie schon im Vorjahr stellten sich der Subkommission auch Fragen zur IKT und Digitalisierung an den 39 kantonalen Schulen der Sekundarstufe II mit über 60000 Nutzerinnen und Nutzern. Nachdem wesentliche Arbeiten und Grundsatzentscheide bereits vorher getroffen worden waren (siehe den letztjährigen Tätigkeitsbericht der Geschäftsprüfungskommission, KR-Nr. 76/2019), beschloss der Regierungsrat im März 2019 eine «Strategie Digitaler Wandel an kantonalen Schulen der Sekundarstufe II». Das Projekt «IKT-Grundversorgung Sek II» wird seither als Projekt der kantonalen IKT-Strategie geführt, während die sonstige Umsetzung der Sek-II-Digitalisierungsstrategie als separates Programm unter Federführung des Mittelschul- und Berufsbildungsamts läuft (RRB Nrn. 259/2019 und 260/2019). Die Finanzdirektion und die Bildungsdirektion bekräftigten gegenüber der Subkommission

aber, dass auch das Digitalisierungsprogramm für die Schulen eng mit der kantonalen IKT-Strategie und der kantonalen Strategie Digitale Verwaltung abgestimmt werde. Mit der Digitalisierungsstrategie für die Schulen soll auch hier eine Vereinheitlichung und Professionalisierung der bisher sehr heterogen durch die einzelnen Schulen erbrachten IKT-Leistungen erreicht werden. Die Strategie führt gemäss Finanzdirektion zu einer Zusatzbelastung des Kantons von jährlich 15 Mio. Franken in der Erfolgsrechnung, bei einer Verbesserung von 3 Mio. Franken in der Investitionsrechnung. Die Mehrkosten ergäben sich durch einen teilweise erheblichen Nachholbedarf mancher Schulen in der IKT-Grundversorgung, im IKT-Support sowie im Datenschutz und in der Datensicherheit sowie durch zusätzlichen Mittelbedarf für die Förderung, Entwicklung und Verbreitung des digitalen Lernens und Lehrens in den Schulen der Sek II. In RRB Nr. 1178/2019 (S. 8) ist sodann von Folgekosten aus der Umsetzung der Sek-II-Digitalisierungsstrategie die Rede, die noch nicht beziffert werden könnten. Ob es sich hier um Folgekosten handelt, die noch zusätzlich zu den bereits im KEF eingestellten 15 Mio. Franken anfallen, ist für die Geschäftsprüfungskommission bisher nicht klar. Gleichzeitig vermuten Finanzdirektion und Bildungsdirektion auch ein «erhebliches Synergiepotenzial» durch die Zentralisierung der IKT-Grundversorgung der Schulen; dessen Höhe lasse sich jedoch bisher nicht schätzen.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Regierungsrat und Verwaltung haben im Berichtsjahr Fortschritte bei der Umsetzung der IKT-Strategie erzielt. Soweit die Geschäftsprüfungskommission dies beurteilen kann, erwiesen sich die 2018 etablierten Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten für die direktionsübergreifende Steuerung der IKT als funktionsfähig, und der Regierungsrat nimmt seine Führungsaufgabe für die kantonale IKT mittlerweile stärker wahr als in der Vergangenheit. Das 2018 neu gegründete Amt für Informatik (AFI) erscheint leistungsfähig und hat die Integration der IKT-Grundversorgung der zwei ersten Direktionen offenbar erfolgreich gemeistert. Diese Entwicklungen werden von der Geschäftsprüfungskommission sehr begrüsst.

Freilich bleibt noch viel zu tun, bis die IKT-Strategie erfolgreich umgesetzt und eine standardisierte, ausreichend direktionsübergreifend steuerbare IKT-Versorgung etabliert ist. Die der Subkommission vorliegenden Signale stimmen grundsätzlich positiv, doch wie stark und breit der Wille zu einer wirksameren Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich verankert ist, muss der weitere Verlauf der Umsetzung noch zeigen. Die Geschäftsprüfungskommission wird die Arbeiten deshalb weiterhin aufmerksam verfolgen.

Ein besonderes Augenmerk muss weiterhin dem Aufbau eines griffigen IKT-Controllings gelten. Wie der Regierungsrat einräumt, verfügt er «aktuell über keine wirksamen Instrumente zur Steuerung der Informatik der kantonalen Verwaltung» (KEF 2020–2023, S. 27). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst, dass der Handlungsbedarf mittlerweile unmissverständlich anerkannt wird und dass das direktionsübergreifende Controlling auch die dezentral geführten Fachapplikationen umfassen wird. Sie ist überzeugt, dass ein griffiges Controlling sowohl eine zentrale Voraussetzung für eine sinnvolle Planung und Steuerung durch den Regierungsrat ist als auch eine gezieltere Wahrnehmung der Oberaufsicht und der Budgethoheit durch den Kantonsrat begünstigen wird.

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat mit doch erheblichen finanziellen und personellen Folgeaufwendungen aus der IKT-Strategie rechnet. Sie erwartet, dass der Regierungsrat diese Effekte in der Finanzplanung transparent und nachvollziehbar ausweist, damit der Kantonsrat seine finanzpolitische Beurteilung vornehmen kann. Insbesondere bei der Aufbereitung der finanziellen Folgen aus der Digitalisierungsstrategie für die Sek II sieht die Geschäftsprüfungskommission noch Verbesserungsbedarf.

Als unbefriedigend erachtet die Geschäftsprüfungskommission, dass bisher lediglich allgemeine Aussagen vorliegen, wonach mit den Erneuerungsschritten im Bereich der IKT-Strategie, sowohl für die Schulen der Sek II als auch für die kantonale Verwaltung insgesamt, erhebliche Synergie- und Effizienzgewinne erzielt werden können. Nach Auffassung der Kommission braucht es für ein zielgerichtetes und auch kostenbewusstes Vorgehen verbindliche und konkrete Ziele zu Synergie-, Effizienz- und/oder Qualitätsgewinnen. Die Budgetberatung hat gezeigt, dass der Kantonsrat in Bezug auf die Leistungsverrechnung und die Erzielung von Effizienzgewinnen handfeste Ergebnisse erwartet. Die Geschäftsprüfungskommission anerkennt die Schwierigkeit einer Quantifizierung, empfiehlt dem Regierungsrat aber, sich verstärkt um eine annähernde Schätzung der Synergie- und Effizienzgewinne zu bemühen, die mit der Zentralisierung und Standardisierung der IKT-Leistungen erreicht werden können.

Die Geschäftsprüfungskommission wird die begleitende Aufsicht zur Strategieumsetzung in diesem Sinne weiterführen.

2.9 Bericht über die Strategie Digitale Verwaltung

Ausgangslage

Gleichzeitig mit der kantonalen IKT-Strategie beschloss der Regierungsrat im April 2018 auch die «Strategie Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 390/2018). Die Strategie ist für einen Zeitraum bis 2023 ausgelegt. Sie soll den politischen Willen des Regierungsrates abbilden, die Digitalisierung der Verwaltung strategisch zu steuern und nach festgelegten Prioritäten voranzutreiben.

Die Umsetzung soll anhand eines Impulsprogramms erfolgen und directionsübergreifend gesteuert werden. Auf strategischer Ebene kommt diese Steuerungsfunktion dem Regierungsrat und dem Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)» zu, auf operativer Ebene der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government in der Staatskanzlei. Im Impulsprogramm hat der Regierungsrat 28 Projekte definiert, die im Rahmen der Strategie vorerst umgesetzt werden sollen; die Projektauswahl soll während der Strategiedauer jährlich aktualisiert werden. Für die Umsetzung der einzelnen Projekte sind teilweise die Direktionen federführend, teilweise zentral die Staatskanzlei. Auch die dezentral geführten Projekte können aber durch eine befristete Bereitstellung zentraler personeller und finanzieller Ressourcen gefördert werden.

Die Geschäftsprüfungskommission ist in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (KR-Nr. 76/2019) ausführlicher auf den Inhalt der Strategie Digitale Verwaltung eingegangen. Der vorliegende Bericht beleuchtet ausgewählte Aspekte.

Abklärungen

Gleich wie in der letzten Legislatur hat die Geschäftsprüfungskommission die Subkommission «IKT und Digitale Verwaltung» mit der begleitenden Aufsicht über die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung beauftragt. In der Subkommission ist auch die Finanzkommission vertreten.

Die Subkommission hat sich im Oktober 2019 von der Staatskanzlei über den Stand der Strategieumsetzung informieren lassen. In der Folge stellte sie Nachfragen beim Gesamtreferenzrat, zu denen dieser im Dezember 2019 auf schriftlichem Weg Stellung nahm.

Feststellungen

Nach Einschätzung des Regierungsrates und der Staatskanzlei ist die Umsetzung des Impulsprogramms gut auf Kurs. Dies obwohl rund neun Projekte gegenüber dem Zeitplan des Programms verzögert sind oder in Abweichung vom Plan noch nicht gestartet werden konnten.

Gemäss Staatskanzlei sind die Verzögerungen vor allem mit knappen personellen Kapazitäten zu erklären. Das Erreichen der übergeordneten Programmziele – das Setzen wirksamer Impulse für die Digitalisierung – sieht sie dadurch aber nicht gefährdet.

In der Digitalisierungsstrategie hat der Regierungsrat sich vorgenommen, das Impulsprogramm jährlich zu überprüfen und aufgrund der Erkenntnisse anzupassen. Die erste Überprüfung wurde schliesslich auf Ende 2019 angesetzt, also gut anderthalb Jahre nach dem Start des Programms. Mit einer internen Zwischenevaluation sollte dabei die Zielerreichung des Gesamtprogramms überprüft und darauf basierend das Impulsprogramm gezielt ergänzt oder entlastet werden. Die Subkommission wird sich die Ergebnisse im Frühjahr 2020 präsentieren lassen. Die Überprüfungen Ende 2019 und Ende 2021 sind als interne Zwischenevaluationen durch die Programmverantwortlichen selbst, das SDI und den Regierungsrat gestaltet. Ende 2020 soll eine umfassendere Evaluation einschliesslich eines externen Qualitäts- und Risikoassessments stattfinden.

Mit dem Datenschutzbeauftragten wird gemäss Staatskanzlei bei der Strategieumsetzung eine intensive, konstruktive Zusammenarbeit gepflegt. Diese finde etwa in quartalsweisen Koordinationsitzungen, durch Referate der Datenschutzstelle an Veranstaltungen zum Impulsprogramm und auch durch die direkte Mitarbeit der Datenschutzstelle in Impulsprojekten statt. Die äusserst kritischen Äusserungen des Datenschutzbeauftragten zu seinem Einbezug, die dieser in seinem Mitte 2019 erschienenen Tätigkeitsbericht machte, bezogen sich gemäss Staatskanzlei auf die Ausarbeitungs- und Anfangsphase des Programms. Heute sei die Zusammenarbeit gut, und die Anliegen des Datenschutzes würden ernst genommen.

Die Staatskanzlei hat im Rahmen der Strategiearbeit verschiedene, auch niederschwellige Gefässe zur Kommunikation über Digitalisierungsthemen in der Verwaltung aufgebaut. Dies soll die Vernetzung und den Kulturwandel fördern, aber auch den Informationsfluss zur Staatskanzlei über Digitalisierungsaktivitäten in den Direktionen erleichtern. Hingegen soll darauf verzichtet werden, ein Projektportfolio zu solchen Digitalisierungsprojekten zu führen, die nicht Teil des Impulsprogramms sind. Ein solches Portfolio war in der Strategie (S. 9–10) und in RRB Nr. 390/2018 noch vorgesehen. Neben dem Impulsprogramm führt die Staatskanzlei noch ein Portfolio über die Digitalisierungsprojekte, die der Kanton in Zusammenarbeit mit den Gemeinden (egovpartner.zh.ch) durchführt. Dieses ist auf die Belange der Zusammenarbeitsorganisation egovpartner.zh.ch ausgerichtet. Die Staatskanzlei verwies aber darauf, dass mit dem Impulsprojekt 7.3 (Geschäftsarchitektur Digitale Verwaltung und E-Government) im ersten

Halbjahr 2020 eine neue Geschäftsarchitektur realisiert werde. Damit werde eine Meldepflicht für die Direktionen verknüpft sein, neue Digitalisierungsvorhaben mit Online-Komponente an eine sogenannte Vorgabestelle in der Staatskanzlei zu melden. Diese Stelle werde die Vorhaben etwa im Hinblick auf die Auswirkungen oder auf die Systemnutzung prüfen. Mit der neuen Geschäftsarchitektur werde sichergestellt sein, dass die Staatskanzlei künftig von allen Digitalisierungsvorhaben mit Online-Komponente in der Verwaltung Kenntnis hat.

Wie viele finanzielle und personelle Mittel verwaltungsweit für die Umsetzung des Impulsprogramms eingesetzt worden sind oder noch eingesetzt werden sollen, konnten weder der Regierungsrat noch die Staatskanzlei sagen. Während eine Aufwandübersicht zu den bisher eingesetzten und noch geplanten Ressourcen in der Staatskanzlei besteht (basierend auf RRB Nr. 390/2018), gibt es keine Übersicht zu den Aufwendungen der Direktionen. Diese haben bei rund der Hälfte der 28 Impulsprojekte die Federführung inne. Regierungsrat und Staatskanzlei verweisen diesbezüglich auf die Zuständigkeit der Direktionen, ihre eigenen Ressourcen zu steuern. Aufwandplanungen für die einzelnen Projekte seien vorhanden. Die Strategie Digitale Verwaltung werde bewusst dezentraler umgesetzt als etwa die kantonale IKT-Strategie. Übersteigt ein Projekt die Ausgabenkompetenzen der Direktion, beschliesst der Regierungsrat darüber. Nach Auffassung des Regierungsrates besteht damit eine ausreichende Übersicht über die finanziellen und personellen Mittel, um eine koordinierte Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung zu gewährleisten. Was die Aufwendungen in der Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government der Staatskanzlei betrifft, arbeiten bisher Personen im Umfang von rund sechs Vollzeitäquivalenten für die Umsetzung des Impulsprogramms. Der Regierungsrat beantragte eine Erhöhung dieser Mittel ab 2020, die der Kantonsrat für das Budget 2020 nicht im vollen Umfang bewilligt hatte. Wie sich dies auf die Umsetzung des Impulsprogramms auswirken wird, war beim Gespräch der Subkommission mit der Staatskanzlei Ende Oktober 2019 noch nicht klar. Die Staatskanzlei verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass das Impulsprogramm jedes Jahr durch den Regierungsrat neu festgelegt wird und die entsprechenden Grundlagen und Entscheide (insbesondere zur Prioritätensetzung durch das Gremium Steuerung Digitale Verwaltung und IKT) dazu noch nicht vorliegen.

Vorläufige Beurteilung der Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst es, dass der Kanton die Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung mithilfe einer Strategie aktiv gestalten will und diese nicht auf technische IT-Fragen reduziert. Sie nimmt insofern erfreut zur Kenntnis, dass der

Regierungsrat und die federführende Staatskanzlei die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung auf gutem Weg sehen. Eine eigene Einschätzung, ob die Strategieumsetzung auf Kurs ist, kann die Kommission auf der Grundlage der erhaltenen Informationen nicht vornehmen. Ihre diesbezüglichen Fragen wurden teilweise nicht befriedigend beantwortet. Die Kommission stellt aber fest, dass fast ein Drittel der Projekte des Impulsprogramms verzögert unterwegs oder in Abweichung von der ursprünglichen Planung noch gar nicht gestartet sind. Dass der Einbezug des Datenschutzbeauftragten offenbar verbessert werden konnte, begrüsst die Kommission.

Die gewählte dezentrale Zuständigkeit zur Führung und Umsetzung der Impulsprojekte sieht die Geschäftsprüfungskommission als durchaus gangbaren Weg, der aber mit einer genügenden Koordination verbunden werden muss. Die Kommission hat jedoch erhebliche Bedenken, ob die Koordination heute in ausreichendem Mass gewährleistet ist, um eine sinnvolle und zielgerichtete Steuerung des Impulsprogramms zu erlauben. Der Regierungsrat selbst schreibt, dass «eine isolierte Betrachtungsweise der Sache nicht gerecht wird»; den Willen, diese Worte in die Tat umzusetzen, kann die Geschäftsprüfungskommission aber nicht erkennen. So kann der Regierungsrat keine Angaben zu den Kosten des von ihm als Ganzes verabschiedeten Programms machen und strebt dies auch gar nicht an. Dies ist für die Geschäftsprüfungskommission nicht verständlich. Die benötigten Ressourcen sind aus Sicht der Kommission untrennbarer Teil jeder Strategie und müssen den Verantwortlichen bei der Verabschiedung wie auch bei der Umsetzung klar sein. Sonst besteht die Gefahr, dass uninformierte Entscheide getroffen, Mittel ineffizient eingesetzt und letztlich die Programmziele verfehlt werden. Ohne Befugnisse für ein entsprechendes Monitoring kann nach Auffassung der Geschäftsprüfungskommission auch die Abteilung Digitale Verwaltung und E-Government in der Staatskanzlei ihrer Koordinationsaufgabe nicht gerecht werden. Wenn aber die Projekte völlig eigenständig und unabhängig voneinander laufen sollen, dann stellt sich die Frage, was der Mehrwert einer übergeordneten Strategie ist. Die Kommission muss an ihrer letztjährigen Empfehlung an den Regierungsrat und das Steuerungsgremium Digitale Verwaltung und IKT festhalten, sich die Übersicht über die verwaltungsweiten Ressourcen zur Programmumsetzung zu verschaffen. Zudem empfiehlt sie eine Ausweitung der Monitoring- und allenfalls Weisungsbefugnisse der Staatskanzlei für die Programmumsetzung zu prüfen.

Mit einem gewissen Erstaunen hat die Geschäftsprüfungskommission auch zur Kenntnis genommen, dass auf ein Projektportfolio mit Digitalisierungsprojekten ausserhalb des Impulsprogramms verzichtet werden soll, nachdem der Regierungsrat dies noch im April 2018 aus-

drücklich in der Strategie verankert hatte. Für eine koordinierte Planung und die Vermeidung von Doppelspurigkeiten wäre ein Projektportfolio aus Sicht der Kommission wertvoll. Gemäss den Auskünften der Verwaltung können jedoch mithilfe der ab Mitte 2020 geltenden Geschäftsarchitektur ähnliche Ziele erreicht werden. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich mit Interesse über die konkrete Ausgestaltung dieser Geschäftsarchitektur und auch über den weiteren Verlauf der Strategieumsetzung insgesamt informieren lassen.

2.10 Bericht über das kantonale Personalwesen

Ausgangslage

Die Geschäftsprüfungskommission reichte zusammen mit ihrem Bericht über die Organisation des kantonalen Personalwesens auch ein Kommissionspostulat mit den identischen Forderungen ein (KR-Nr. 287/2017). Der Regierungsrat erklärte sich zur Entgegennahme des Postulats bereit, worauf der Kantonsrat dieses am 15. Januar 2018 oppositionslos überwies.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 10. Dezember 2019 Bericht zum Postulat erstattet (Vorlage 5584).

Weiteres Vorgehen

Die Geschäftsprüfungskommission wird von der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden angehört werden und dort ihre Haltung zum Bericht des Regierungsrates einbringen. Sie wird zudem prüfen, welche weiteren Schritte sie in Kenntnis des Berichts vornehmen wird. Sie wird sich insbesondere periodisch über die Umsetzung der Personalstrategie 2019–2023 orientieren lassen und diese beurteilen.

2.11 Bericht über das Beschaffungswesen

Ausgangslage

Mit Beschluss vom 7. März 2018 hat der Regierungsrat eine Beschaffungspolitik festgelegt und diese auf den 1. April 2018 in Kraft gesetzt (RRB Nr. 202/2018). Die Beschaffungspolitik ging insbesondere zurück auf das Postulat KR-Nr. 24/2015 betreffend Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung in der Finanzkommission berichtet (Vorlage 5336). Das Postulat vom 26. Januar 2015 ging zurück auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014 (KR-Nr. 346/2014).

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

2.12 Bericht über die Abfindungen für das kantonale Personal

Ausgangslage und Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat beschlossen, sich näher mit den Abfindungen für das kantonale Personal zu befassen. Sie trifft Abklärungen zu den Grundlagen für die Bemessung und zu den in den letzten drei Jahren ausgerichteten Abfindungen und wird darüber Bericht erstatten.

2.13 Bericht über die Verselbstständigung des Lehrmittelverlags

Ausgangslage und Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat beschlossen, sich vor dem Hintergrund der starken Verzögerung näher mit der Verselbstständigung des Lehrmittelverlags zu befassen. Sie trifft Abklärungen zum Vorgehen bei der Verselbstständigung, zur Liquidität, zur Governance und zu Interessenkonflikten und wird darüber Bericht erstatten.

2.14 Bericht über die Sicherheits- und Kommunikationsanlagen des Flughafengefängnisses

Ausgangslage und Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat beschlossen, sich näher mit den Sicherheits- und Kommunikationsanlagen zu befassen. Anlass für die Abklärungen ist das Entfliehen von drei Insassen des Flughafengefängnisses am 8. Juni 2019 und die gemäss RRB Nr. 320/2016 beschlossenen Sicherheits- und Kommunikationsanlagen für das Flughafengefängnis. Die Abklärungen werden insbesondere die Beschaffung von und die Anforderungen an die entsprechenden Anlagen umfassen. Zudem hat eine Delegation der Kommission am 19. Februar 2020 einen Augenschein vor Ort durchgeführt. Die Kommission wird darüber Bericht erstatten.

2.15 Bericht über den Justizvollzug

Ausgangslage und Abklärungen

Die Geschäftsprüfungskommission hat beschlossen, sich erneut näher mit dem Justizvollzug zu befassen, da dieser angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte einen hohen aufsichtsrechtlichen Stellenwert hat. Darüber werden aufgrund der Vorkommnisse der letzten Zeit im Umgang des Justizvollzugs mit besonders gefährlichen und reitenten Insassen auch die Anforderungen an Mitarbeitende des Justizvollzugs und die Massnahmen zum Schutz der Mitarbeitenden geprüft. Ebenfalls geprüft werden allfällige Änderungen im Zusammenhang mit der Umbenennung des Amtes für Justizvollzug in «Justizvollzug und Wiedereingliederung». Die Kommission wird darüber Bericht erstatten.

2.16 Bericht über die vertiefte Untersuchung zur Organisation der Budgetierung in der kantonalen Verwaltung

Ausgangslage und Hintergrund

Die Geschäftsprüfungskommission ist in den letzten Jahren verschiedentlich auf Fragen rund um die Budgetierungsabläufe in Regierung und Verwaltung gestossen, die sich teilweise nicht befriedigend klären liessen. Allein in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (KR-Nr. 76/2019) kam die GPK in vier verschiedenen Bereichen zu diesem Schluss (Immobilienmanagement, Reformen bei der Untersuchungshaft, IKT-Strategie, Strategie Digitale Verwaltung). Offen blieben dabei insbesondere Fragen der Abstimmung und Koordination in der Verwaltung sowie der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Mittelverteilung innerhalb der Globalbudgets. Diese Fragestellungen sind über die erwähnten vier Bereiche hinaus von Bedeutung. Sie betreffen mit Budget und KEF ein Instrument, das für eine kostenbewusste und wirksame Planung und Steuerung der gesamten Verwaltungstätigkeit von zentraler Bedeutung ist. Die Geschäftsprüfungskommission beschloss deshalb, vertieft zu untersuchen, ob in der kantonalen Verwaltung zweckmässige Abläufe, Zuständigkeiten und Standards etabliert sind, damit Politik und Verwaltung Budget und KEF als wirksames Planungs- und Steuerungsinstrument nutzen können.

Organisation und Ausrichtung der vertieften Untersuchung

Im November 2019 hiess die Konferenz der Aufsichtskommissionspräsidenten des Kantonsrates den entsprechenden Antrag der Geschäftsprüfungskommission einstimmig gut und sprach ihr für die Untersuchung somit die Ressourcen des wissenschaftlichen Mitarbeiters der Oberaufsicht zu. Im Dezember 2019 setzte die Geschäftsprüfungskommission für die Untersuchungsarbeiten eine Subkommission ein, in der auch die Finanzkommission vertreten ist.

In einem ersten Schritt hat die Subkommission den Untersuchungsgegenstand und das Vorgehen näher definiert. Die Untersuchung hat die Abläufe, Zuständigkeiten und Standards in Regierung und Verwaltung zum Gegenstand. Schwerpunkte werden das Zusammenspiel von Top-down-Vorgaben und Bottom-up-Prozessen, das Zusammenwirken von koordinierenden und dezentralen Stellen sowie der Umgang der Verwaltung mit den globalen Budgetsaldi bilden. Nicht zum Untersuchungsgegenstand gehören die Abläufe innerhalb des Kantonsrates und die materiellen Ergebnisse des Budgetierungsprozesses.

Ziel ist zum einen eine Verbesserung der Informationslage des Kantonsrates über die Budgetierungspraxis der Verwaltung. Zum anderen soll eine Beurteilung vorgenommen werden, ob die bestehenden Abläufe, Zuständigkeiten und Standards in der kantonalen Verwaltung zweckmässig sind, damit Budget und KEF zu einer wirksamen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung beitragen; gegebenenfalls sollen Empfehlungen formuliert werden. Die Untersuchung wird voraussichtlich bis 2021 dauern. Der Schlussbericht mit den Ergebnissen der Untersuchung wird dem Kantonsrat zur Kenntnis vorgelegt werden.

3. Weitere Themen

Massnahmen zur Anpassung der Untersuchungshaft

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zu diesem Thema über die Erfahrungen nach der Umsetzung der Massnahmen und die konkreten Auswirkungen auf die Investitions- und Betriebskosten der Untersuchungsgefängnisse Zürich informieren lassen.

Einsatz einer Government-Software

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zu diesem Thema nach der erfolgten Beschaffung über Einsatz und Betrieb der Software informieren lassen.

4. Schlussbemerkungen

Die Oberaufsicht des Kantonsrates über Regierung und Verwaltung muss sich an das politische Handeln und die konkrete Verwaltungstätigkeit anbinden, um das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit in die demokratische Kontrolle zu stärken. Deshalb befasst sich die Geschäftsprüfungskommission erstens mit wichtigen Querschnittsthemen der Verwaltung wie sie etwa in der Befassung mit der Organisation des Personalwesens, dem Immobilienmanagement oder der Implementierung der Strategie Digitale Verwaltung zum Ausdruck kommt. Zweitens muss sich die Kommission mit Themenfeldern befassen, in welche die Öffentlichkeit nur sehr begrenzt Einblick hat etwa aufgrund der hohen Vertraulichkeit oder dem Schutz von Persönlichkeitsrechten. Dies ist etwa der Fall beim Nachrichtendienst, wo die Kommission eine Subkommission eingesetzt hat, oder dem Justizvollzug, dem sich die Kommission auch in dieser Legislatur widmen wird. Drittens muss die Kommission direkt auf politische Themen reagieren, um die von Regierung und Verwaltung getroffenen Massnahmen zu überprüfen und bei Bedarf entsprechende Empfehlungen abzugeben.

Zuletzt gilt es festzuhalten, dass die Kommission als Organ in einem Milizsystem tätig ist. Sie verfügt über im Vergleich zur Exekutive bescheidene Ressourcen und ist insbesondere keine Untersuchungsbehörde. Sie ist daher darauf angewiesen, dass der Regierungsrat und dessen Verwaltung mit ihr kooperieren und die dafür kompetenten Mitarbeitenden offen und transparent auch über Schwierigkeiten und Mängel Auskunft geben. In diesem Sinne dankt die Kommission dem Regierungsrat und allen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und allen von ihr beaufsichtigten Institutionen für die konstruktive Zusammenarbeit im letzten Berichtsjahr. Abschliessend ist zu erwähnen, dass das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommission eine Änderung erfährt: Sowohl der bisherige Kommissionssekretär Emanuel Brügger als auch sein Stellvertreter, Hans-Peter Schaub, treten aus dem Dienst für den Kanton Zürich aus. Die Kommission dankt beiden für die langjährige und äusserst geschätzte Zusammenarbeit und wünscht viel Erfolg und Befriedigung in ihren neuen Aufgaben.

5. Organisation der Geschäftsprüfungskommission

Bei der nachfolgenden Darstellung handelt es sich um die Organisation der Amtsdauer 2019–2023 mit Beginn am 6. Mai 2019. Für die Organisation der Amtsdauer 2015–2019 wird auf den letztjährigen Tätigkeitsbericht (KR-Nr. 76/2019) verwiesen.

Präsidium

GPK-Präsident	Beat Habegger
GPK-Vizepräsidentin	Edith Häusler

Direktionsreferate

Regierungsrat/Staatskanzlei	Beat Habegger	<i>Stellvertretung</i> <i>Edith Häusler</i>
Direktion der Justiz und des Innern	Hans-Peter Amrein	<i>Daniel Hodel</i>
Sicherheitsdirektion	Paul Meyer	<i>Stephan Weber</i>
Finanzdirektion	Davide Loss	<i>Manuel Sahli</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Manuel Sahli	<i>Hans-Peter Amrein</i>
Gesundheitsdirektion	Daniel Hodel	<i>Manuel Kampus</i>
Bildungsdirektion	Leandra Columberg	<i>Tobias Weidmann</i>
Baudirektion	Stephan Weber	<i>Paul Meyer</i>

Weitere Referate

Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Edith Häusler	<i>Leandra Columberg</i>
---	---------------	--------------------------

Subkommissionen

Aufsichtseingaben	Davide Loss, Vorsitz Beat Habegger Edith Häusler zuständige Referentin / zuständiger Referent
Arbeitsstrukturen	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Edith Häusler
Nachrichtendienst	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Daniel Hodel Tobias Weidmann

IKT und Digitale Verwaltung
mit FIKO-Beteiligung
(Sekretariat Hans-Peter Schaub)

Daniel Hodel, Vorsitz
Beat Habegger
Manuel Sahli
Tobias Weidmann
Vertretung FIKO:
Robert Brunner
Romaine Rogenmoser
Christian Schucan

Budgetierung in der kantonalen
Verwaltung mit FIKO-Beteiligung
(Sekretariat Hans-Peter Schaub)

Tobias Weidmann, Vorsitz
Edith Häusler
Daniel Hodel
Vertretung FIKO:
André Müller
Hannah Pfalzgraf (ab 16. Januar 2020)
Cyrill von Planta (ab 16. Januar 2020)

GPK-Delegationen

Beschaffungswesen (FIKO)

Stephan Weber
Tobias Weidmann

Einfache Gesellschaften (FIKO)

Hans-Peter Amrein
Davide Loss

Umsetzung Eigentümerstrategien
EKZ/AXPO (AWU)

Edith Häusler
Daniel Hodel

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung

PJZ

Jürg Sulser, FIKO-Vorsitz
André Müller
Farid Zeroual
Vertretung GPK:
Daniel Hodel
Davide Loss
Paul Mayer

Sekretariat der GPK

Emanuel Brügger (bis 29. Februar 2020)

Stellvertreter:

Hans-Peter Schaub (bis 31. Januar 2020)

Ständige Protokollführerin:

Pierrine Ruckstuhl

Zürich, 27. Februar 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Beat Habegger

Der Sekretär:
Emanuel Brügger

