

# **Bericht der Geschäftsprüfungskommission\* über ihre Tätigkeit von März 2023 bis Februar 2024**

KR-Nr. 30/2024

(vom 29. Februar 2024)

*Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:*

## **Das Wichtigste in Kürze**

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) erstattet dem Kantonsrat Bericht über ihre Tätigkeit von März 2023 bis Februar 2024. Sie hat in diesem Zeitraum drei Prüfungen abgeschlossen, zu neun laufenden Prüfungen weitere Abklärungen vorgenommen und beschloss, ein neues Thema in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen. Daneben hat die GPK wie jedes Jahr die Jahres- und Geschäftsberichte jener Behörden behandelt, die ihr von Gesetzes wegen zugewiesen sind.

### *Fachapplikation Justizvollzug: Ein Scheitern mit Ansage*

Die GPK befasst sich seit Jahren aus Sicht der Oberaufsicht mit IT-Fachapplikationen im Justizbereich. Nachdem der Regierungsrat im November 2016 die breite Einführung eines neuen Rechtsinformationssystems (RIS) gestoppt hat, hat er für den Justizvollzug nach einer öffentlichen Ausschreibung im September 2018 mit dem Produkt «Juris» eine Standardapplikation beschaffen wollen, auf deren Grundlage eine neue Fachapplikation für den Justizvollzug aufgebaut werden sollte. Den Zuschlag erhielt die Abraxas Informatik AG (nachfolgend: Abraxas), an welcher der Kanton Zürich als Miteigentümer massgeblich beteiligt ist. Beim neuen Produkt Juris X von Abraxas kam es jedoch seit Beginn immer wieder zu Verzögerungen und Projektänderungen, über welche die GPK in den vergangenen Jahren im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts ausführlich berichtet hat. Die GPK übte auch deutliche Kritik am Beschaffungsprozess, da es sich aus Sicht der Kommission nicht mehr um die Beschaffung einer Standardapplikation handelte, sondern um ein Entwicklungsprojekt, das ihrer Auffassung nach hätte neu ausgeschrieben

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

werden müssen. Das Verwaltungsgericht wies eine Beschwerde der unterlegenen Anbieterin jedoch ab. Aufgrund der grossen Projektunsicherheiten forderte der Kantonsrat dann im Rahmen der Beratung des Budgets 2021 einen Marschhalt und strich die für das Projekt bei der Direktion der Justiz und des Innern (JI) eingestellten Mittel. Zudem gelangte die GPK im März 2021 mit einem Brief an den Regierungsrat und brachte darin ihre grosse Besorgnis zum Stand des Projekts zum Ausdruck.

Nach neuerlichen technischen Schwierigkeiten und weiteren zeitlichen Verzögerungen musste die GPK Mitte Dezember 2023 schliesslich nicht überraschend zur Kenntnis nehmen, dass die Abraxas das Projekt Juris X abbricht. Die Entwicklung der neuen Fachapplikation für den Justizvollzug, die mittlerweile unter dem Namen ELFA (Elektronische Fallführung) bearbeitet wird, wurde gestoppt. Für die GPK ist unerklärlich, dass der Regierungsrat und die federführende JI trotz der bekannten Probleme derart lange an diesem Informatikprojekt festhielten. Letztlich musste sogar ein einseitiger Projektabbruch und Vertragsausstieg der Auftragnehmerin hingenommen werden, ohne dass seitens des Kantons rechtzeitig auf die seit Jahren feststellbaren Missstände reagiert wurde. Auch dass mit der Abraxas eine Anbieterin, an welcher der Kanton Zürich als Miteigentümer massgeblich beteiligt ist, ein für den Kanton so essenzielles Geschäftsfeld wie den Justizbereich einfach so aufgeben kann, wirft aus Sicht der GPK grundsätzliche Fragen auf. Die GPK hat daher beschlossen, nicht nur die Entwicklung und Einführung der Fachapplikation für den Justizvollzug weiter aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten, sondern auch die jüngsten Vorkommnisse rund um den Ausstieg der Abraxas aus dem Fachbereich Justiz zu untersuchen.

#### *Steueramt: Deutliche Verbesserungen beim Pendenzenabbau festgestellt*

Nach verschiedenen Hinweisen auf verzögerte Rechnungstellungen von Steuerforderungen – vor allem bei der Quellensteuer – hat sich die GPK in den vergangenen Jahren regelmässig über die Arbeitsabläufe und den Stand der Pendenzen beim Steueramt informieren lassen. Bei den ordentlichen Steuern zeigte sich die GPK von den Antworten des Steueramtes befriedigt, sodass sich diesbezüglich kein weiterer Abklärungsbedarf ergab. Bei der Quellensteuer stellt die GPK eine deutliche Verbesserung des Bearbeitungsstandes fest und nimmt daher mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Befassung der GPK mit dieser Sache etwas bewirkt hat.

Dass nach der langen Aufbau- und Einführungszeit des Informatikprogramms ZüriPrimo einzelne Teilbereiche kurz nach der Einführung der letzten Applikation jedoch bereits wieder erneuert werden müssen,

hat die GPK mit Befremden zur Kenntnis genommen. Sie wird deshalb weiterhin im Auge behalten, wie gut es dem Kanton im Rahmen seiner Möglichkeiten und Zuständigkeiten gelingt, eine weitere Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung der Steuerabwicklung auch im Austausch mit den Gemeinden zu erreichen.

*Vereinheitlichung des Personalwesens: Der Regierungsrat ist gefordert*

Die GPK befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des kantonalen Personalwesens. Gestützt auf eine vertiefte Untersuchung aus dem Jahr 2017 verlangte sie mit einem vom Kantonsrat überwiesenen Postulat (KR-Nr. 287/2017) vom Regierungsrat Massnahmen für eine besser koordinierte, wirksamere und effizientere Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben im Personalbereich der kantonalen Verwaltung. Seither lässt sich die GPK regelmässig über den Stand der Arbeiten informieren, vor allem bezüglich des neuen HR-Geschäftsmodells, das eine Harmonisierung und Digitalisierung von HR-Prozessen in der gesamten kantonalen Verwaltung bringen soll. Bei der Einführung des HR-Geschäftsmodells kommt es jedoch immer wieder zu Verzögerungen und Anpassungen.

Die GPK anerkennt den Willen der Finanzdirektion und des Personalamtes, das neue HR-Geschäftsmodell mit Nachdruck voranzutreiben. Es gibt jedoch offensichtlichen Widerstand bei den einzelnen Direktionen. Die GPK ist deshalb klar der Auffassung, dass es am Regierungsrat liegt, seine Führungsverantwortung in dieser Sache endlich angemessen wahrzunehmen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass einzelne Direktionen gerade bei Rekrutierungsfragen ihren Handlungsspielraum bewahren wollen. Dass dadurch aber die weitere Standardisierung und Vereinheitlichung der HR-Administration in der kantonalen Verwaltung immer wieder verzögert und behindert wird, ist für die GPK unhaltbar.

*Berufsfachschulen: Reformen sind dringend nötig*

Nach verschiedenen Hinweisen auf mögliche Missstände an einzelnen Berufsfachschulen, darunter die Technische Berufsfachschule Zürich (TBZ), liess sich die GPK von der Bildungsdirektion (BI) und dem seitens des Kantons zuständigen Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) näher über die Aufsicht über die Berufsfachschulen informieren.

Im Berichtsjahr hörte die GPK die BI und das MBA erneut zu den Vorkommnissen an der TBZ an. Aus Sicht der GPK hat die BI erkannt, dass systematische Mängel in den Zuständigkeiten und Aufsichtsstrukturen gegenüber den Berufsfachschulen bestehen. Mögliche Reformen werden im Schulfeld schon seit mehreren Jahren kontrovers diskutiert.

Für die GPK zeigt der an der TBZ eskalierte Konflikte exemplarisch auf, dass Reformen erforderlich sind. Die GPK erwartet daher, dass mögliche Neuerungen im Rahmen des Projekts «Governance Sekundarstufe II» nun mit Nachdruck vorangetrieben werden und zur dringend nötigen Klärung der Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Gremien und Institutionen führen. Die GPK wird das Projekt weiterhin aus Sicht der Oberaufsicht verfolgen und erwartet von der BI bzw. vom Regierungsrat zeitnah eine entsprechende Vorlage.

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag und Organisation</b>	<b>6</b>
2.1	Gesetzlicher Auftrag	6
2.2	Informationsrechte	7
2.3	Arbeitsweise	7
2.4	Organisation und Sitzungstätigkeit	8
<b>3</b>	<b>Abgeschlossene Prüfungen</b>	<b>10</b>
3.1	Rückstände beim Steueramt	10
3.2	Datensicherheitsvorfall bei der JI	13
3.3	Umsetzung des Archivgesetzes	14
<b>4</b>	<b>Laufende Prüfungen</b>	<b>17</b>
4.1	Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung	17
4.2	Elektronisches Patientendossier	22
4.3	Fachapplikation Justizvollzug	27
4.4	Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung	34
4.5	Einfache Gesellschaften	34
4.6	Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)	35
4.7	Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes	36
4.8	Aufsicht über die Berufsfachschulen	36
4.9	Betreuung unbegleiteter Minderjähriger	38
4.10	Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung	47
<b>5</b>	<b>Schlussbemerkungen</b>	<b>48</b>

## **I Einleitung**

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission (GPK) von März 2023 bis Februar 2024<sup>1</sup>, enthält deren zentrale Feststellungen zu den im Berichtsjahr abgeschlossenen Prüfungen (Ziff. 3) und nimmt zu laufenden Prüfungen eine Zwischenberichterstattung vor (Ziff. 4). Überdies enthält der Bericht Informationen über den Auftrag und die Organisation der GPK (Ziff. 2).

Im Berichtsjahr hat die GPK drei Prüfungen abgeschlossen, weitere Abklärungen zu neun laufenden Prüfungen vorgenommen und eine neue Prüfung beschlossen. Weiter prüfte die Kommission wie jedes Jahr den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Vorlage 5897a) sowie die Geschäfts- und Jahresberichte sowie Jahresrechnungen der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Vorlage 5929a), der staatlich anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften (Vorlage 5934a) sowie die Tätigkeitsberichte der kantonalen Ombudsstelle (KR-Nr. 184/2023) und der kantonalen Datenschutzbeauftragten (KR-Nr. 214/2023). Zudem behandelte die GPK im Berichtsjahr erstmals die Berichterstattung zum Leistungsauftrag sowie den Jahresbericht und die Jahresrechnung des Forensischen Instituts Zürich (Vorlage 5917a). Des Weiteren führten die Referentinnen und Referenten der Kommission wie jedes Jahr zwei Gespräche mit allen Mitgliedern des Regierungsrates sowie mit der Staatsschreiberin durch.

## **2 Auftrag und Organisation**

### **2.1 Gesetzlicher Auftrag**

Die GPK übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Geschäftsführung des Regierungsrates, die kantonale Verwaltung und weiterer Träger öffentlicher Aufgaben aus (Art. 57 KV<sup>2</sup> in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG und § 39 Abs. 1 KRR<sup>3</sup>). Zudem prüft sie die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der weiteren ihr zugewiesenen Stellen (§ 109 Abs. 1 KRG).

Darüber hinaus entscheidet die GPK selbst, welche Prüfungen sie vornimmt (§ 109 Abs. 2 KRG). Im Rahmen ihrer Prüfungen führt sie eigene Untersuchungen durch, nimmt Abklärungen vor und führt Anhörungen und Visitationen durch. Sie weist auf Missstände hin und gibt

---

<sup>1</sup> Gemäss § 114 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1). Der vorliegende Bericht gibt den Geschäftsstand per 1. Februar 2024 wieder.

<sup>2</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101).

<sup>3</sup> Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 (KRR, LS 171.11).

Empfehlungen ab. Zudem kann sie wie jede parlamentarische Kommission selbst politisch aktiv werden und parlamentarische Vorstösse lancieren (§ 27 Abs. 1 KRG).

Weiter überwacht die GPK die Einhaltung der Fristen zur Behandlung der überwiesenen Motionen und Postulate sowie der vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen und stellt dem Kantonsrat Antrag zu Fristerstreckungsgesuchen des Regierungsrates (§ 39 Abs. 3 KRR). Zu Motionen und Postulaten, die mit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates zur Abschreibung beantragt werden, stellt sie dem Kantonsrat Antrag (§ 39 Abs. 2 KRR).

## **2.2 Informationsrechte**

Als Aufsichtskommission kann die GPK alle für die Geschäftsprüfung notwendigen Akten einsehen, sofern nicht besonders schützenswerte Interessen betroffen sind (§ 110 Abs. 1 lit. a und § 111 Abs. 2 KRG). Sie kann ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ und ohne dessen Teilnahme Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen und Personen befragen und anhören (§ 110 Abs. 1 lit. b KRG). Die GPK kann die Mitglieder des Regierungsrates, aber auch alle weiteren Angestellten des Kantons, direkt befragen. Diese sind verpflichtet, wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft über dienstliche Angelegenheiten zu geben und Akten herauszugeben. Sie sind nicht an das Amtsgeheimnis gebunden (§ 111 Abs. 1 KRG). Der Regierungsrat, die Direktionen, die obersten Gerichte, die Datenschutzbeauftragte, der Leiter der Finanzkontrolle, der Ombudsmann sowie der Bankrat sind zudem gesetzlich verpflichtet, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unverzüglich die Präsidentin oder den Präsidenten des Kantonsrates sowie der GPK – soweit die GPK in der Sache die zuständige Aufsichtskommission ist – zu informieren (§ 108 KRG).

## **2.3 Arbeitsweise**

Die GPK hat im Berichtsjahr an ihrer bewährten Arbeitsweise festgehalten.

Neben ihrer ordentlichen Sitzungstätigkeit führt die GPK ein Referatssystem. Für jede Direktion, die Staatskanzlei, die Datenschutzbeauftragte und den Ombudsmann ist eine Referentin oder ein Referent bestimmt. Die Referentinnen und Referenten führen in der Regel zweimal jährlich ein Gespräch mit den jeweiligen Direktionsvorstehenden und der Staatschreiberin sowie einmal jährlich ein Gespräch mit der Regierungspräsidentin bzw. dem Regierungspräsidenten, der Datenschutzbeauftragten und dem Ombudsmann durch.

Die GPK erhält gemäss § 18 des Finanzkontrollgesetzes (FKG<sup>4</sup>) die Semesterprüfberichte der Finanzkontrolle sowie deren Bericht zur Staatsrechnung zugestellt und hört die Finanzkontrolle zu ihren zentralen Feststellungen an. Gestützt auf § 16 Abs. 1 FKG kann die GPK der Finanzkontrolle eigene Prüfaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

Für grössere Abklärungsvorhaben, die in Umfang und Tiefe die ordentlichen Kapazitäten der Kommission überschreiten, steht das Instrument der vertieften Untersuchungen zur Verfügung. Zur Festlegung einer vertieften Untersuchung koordiniert sich die GPK mit den anderen Aufsichtskommissionen. Zudem kann die GPK nach Bedarf Subkommissionen einsetzen (§ 28 Abs. 1 KRG).

#### **2.4 Organisation und Sitzungstätigkeit**

Die GPK tagt in der Regel wöchentlich und hielt im Berichtsjahr 32 Kommissionssitzung sowie elf Subkommissionssitzungen ab. Weiter führte die Kommission im September 2023 eine Visitation beim Forensischen Institut Zürich und im November 2023 beim Staatsarchiv durch und war mit Delegationen in Kommissionssitzungen anderer Aufsichtskommissionen vertreten.

Die GPK war im Berichtsjahr wie folgt organisiert<sup>5</sup>:

##### **Präsidium:**

Präsident	Jean-Philippe Pinto
Vizepräsidentin	Edith Häusler

##### **Referentinnen und Referenten:**

		<i>Stellvertretung</i>
Regierungsrat / Staatskanzlei	Jean-Philippe Pinto	<i>Edith Häusler</i>
Direktion der Justiz und des Innern	René Isler	<i>Yiea Wey Te</i>
Sicherheitsdirektion	Yiea Wey Te	<i>Romaine Rogenmoser (bis 15.1.2024) Ruth Büchi-Vögeli (seit 18.1.2024)</i>
Finanzdirektion	Davide Loss	<i>Manuel Sahli</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Manuel Sahli	<i>Benno Scherrer</i>
Gesundheitsdirektion	Pia Ackermann	<i>Corinne Hoss-Blatter</i>
Bildungsdirektion	Corinne Hoss-Blatter	<i>Pia Ackermann</i>
Baudirektion	Sandra Bossert	<i>Benno Scherrer</i>
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Edith Häusler	<i>René Isler</i>

<sup>4</sup> Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

<sup>5</sup> Für die Zusammensetzung der GPK vom 1. März bis 30. April 2023 siehe GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 7–8.



Datenschutzbeauftragte Edith Häusler  
Ombudsmann Benno Scherrer

**GPK-Subkommissionen:**

*Aufsichtseingaben* Davide Loss, Vorsitz  
Edith Häusler  
Jean-Philippe Pinto  
zuständige Referentin / zuständiger Referent

*Nachrichtendienst* Jean-Philippe Pinto, Vorsitz  
Pia Ackermann  
Ruth Büchi-Vögeli (seit 18.1.2024)  
Romaine Rogenmoser (bis 15.1.2024)  
Yiea Wey Te

*IKT und Digitale Verwaltung  
mit FIKO-Beteiligung* Romaine Rogenmoser, Vorsitz (bis 15.1.2024)  
Manuel Sahli, Vorsitz (seit 18.1.2024)  
Ruth Büchi-Vögeli (seit 18.1.2024)  
Benno Scherrer  
*FIKO-Vertretung:*  
Beat Habegger  
Tobias Langenegger  
Selma L'Orange Seigo

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

*Polizei- und Justizzentrum Zürich  
– Bauphase (PJZ-Bau)* Jürg Sulser, Vorsitz (FIKO)  
Elisabeth Pflugshaupt (FIKO)  
Farid Zeroual (FIKO)  
*GPK-Vertretung:*  
Edith Häusler  
Corinne Hoss-Blatter  
Davide Loss

*Polizei- und Justizzentrum Zürich  
– Betriebsphase (PJZ-Betrieb)* Farid Zeroual, Vorsitz (FIKO)  
Elisabeth Pflugshaupt (FIKO)  
Tamara Fakhreddine (JUKO)  
Gabi Petri (JUKO)  
*GPK-Vertretung:*  
Corinne Hoss-Blatter  
Davide Loss

**GPK-Delegationen:**

*Beschaffungswesen (FIKO)* Corinne Hoss-Blatter  
Romaine Rogenmoser (bis 15.1.2024)  
Ruth Büchi-Vögeli (seit 18.1.2024)

*Einfache Gesellschaften (FIKO)* Davide Loss  
Benno Scherrer

**Sekretariat:**

*Sekretär:*  
Christian Hirschi  
*Wissenschaftliche Mitarbeitende:*  
Heiri Gander (bis 31.12.2023)  
Shaina Adin (seit 1.1.2024)  
*Ständige Protokollführerin:*  
Marie Drath

### **3 Abgeschlossene Prüfungen**

#### **3.1 Rückstände beim Steueramt**

##### *Ausgangslage*

Nach verschiedenen Hinweisen über verzögerte Rechnungstellungen von Steuerforderungen – vor allem bei der Quellensteuer – nahm eine Delegation der GPK im September 2020 eine Visitation beim kantonalen Steueramt vor und liess sich über die bestehenden Rückstände und die Arbeitsprozesse informieren. Dabei stellte sie gravierende Defizite bei einer zeitnahen Abrechnung der Quellensteuern fest. Zwar war das Problem beim Steueramt bekannt, es bestanden jedoch weiterhin teilweise grosse zeitliche Verzögerungen bei den definitiven Schlussforderungen und Rechnungstellungen, was bei den Schuldnerinnen und Schuldnern zu Problemen führen kann. Die Kommission hatte die Befürchtung, dass diese Probleme auch mit der auf Anfang 2021 eingeführten Informatik-Fachapplikation ZüriPrimo nicht vollständig gelöst sind. Ausserdem gingen bei der GPK zwei Aufsichtseingaben zu dieser Problematik ein. Vor diesem Hintergrund beschloss die Kommission im November 2020, eine Prüfung zu den Rückständen beim kantonalen Steueramt einzuleiten.<sup>6</sup>

##### *Abklärungen*

Im Rahmen ihrer Abklärungen richtete die GPK im Dezember 2020 und im September 2021 Fragen an die Finanzdirektion und das Steueramt und forderte eine Stellungnahme zu den eingegangenen Aufsichtseingaben ein. Zudem besuchte die Kommission auf Anregung der Finanzdirektion im September 2021 das Steueramt und liess sich vor Ort über die Arbeitsweise und die Prozesse bei der Steuerveranlagung sowie über den Stand verschiedener Informatikprojekte informieren. Anschliessend verfolgte die GPK die Entwicklung der Bearbeitungsstände bei der Quellensteuer sowie bei der ordentlichen Steuerveranlagung im Rahmen ihrer halbjährlichen Referentengespräche bei der Finanzdirektion weiter.

Ziel der Abklärungen war es, genaue Angaben zum Umfang der mutmasslichen Rückstände bei der Veranlagung und Rechnungstellung der Quellensteuer und der ordentlichen Steuer zu erhalten sowie über die konkreten Gegenmassnahmen des Steueramtes informiert zu werden. In den vergangenen Jahren befasste sich die GPK ausführlich mit den Verfahren und dem Bearbeitungsstand bei der ordentlichen Steuerveranlagung<sup>7</sup> sowie der Einführung des Programms ZüriPrimo<sup>8</sup>. Im Berichts-

<sup>6</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 50.

<sup>7</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 59–61.

<sup>8</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 43 und 44, und 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 61 und 62.

jahr brachte die GPK wie in den Vorjahren nochmals den Bearbeitungsstand bei den Quellensteuern in Erfahrung, um sich ein Bild davon zu machen, ob sich die zuvor festgestellte positive Entwicklung fortgesetzt hat.

### *Quellensteuer*

Gemäss Statistischem Amt gab es im Kanton Zürich Ende 2022 rund 200 000 Quellensteuerpflichtige.<sup>9</sup> Massgebend ist der Wohnsitzkanton der Arbeitnehmenden. Die Quellensteuerdeklaration erfolgt in der Regel durch den Arbeitgeber (Schuldner der steuerbaren Leistungen, SSL) und ist grundsätzlich monatlich beim kantonalen Steueramt einzureichen.<sup>10</sup> Hierfür stehen drei Möglichkeiten zur Verfügung: Abgabe über das schweizweit implementierte Einheitliche Lohnmeldeverfahren (ELM) mit automatischer Übermittlung an das Steueramt, über das Webportal eQuest des kantonalen Steueramtes (via ZHservices) oder auf Papier.

Das kantonale Steueramt prüft die Abrechnungen formell und materiell, veranlagt die Deklaration und stellt danach Rechnung. Die Bearbeitungszeit schwankt dabei je nach Qualität der Abrechnung sowie der formellen und materiellen Komplexität. Klare formale Fehler korrigiert das Steueramt direkt. Bei unklaren oder falschen Sachverhalten wird die Deklaration retourniert. Bei der materiellen Prüfung sind gemäss Steueramt mehrere Verfahrensschritte nötig, bis eine Deklaration vollständig und korrekt veranlagt werden kann. Je nach Zahl der abgerechneten Arbeitnehmenden ist dieser Arbeitsaufwand unterschiedlich. Die Mehrheit der verschiedenen Prüfungen durch das Steueramt erfolgt systemunterstützt. Die restlichen Unklarheiten oder Fehler werden mittels Rückfragen bei den abrechnungspflichtigen Arbeitgebenden und Abklärungen mit weiteren Stellen (z. B. AHV-Stellen, andere Steuerbehörden) abgearbeitet.

Die aktuellen Zahlen zeigen, dass die Erledigungsquoten bei den Quellensteuern im Kalenderjahr 2023 für die zurückliegenden Steuerperioden im Vergleich zu den Vorjahren weiter gesteigert werden konnten.<sup>11</sup> Von den per Ende September 2023 55 809 offenen Deklarationen betrafen mehr als 65% die laufende Steuerperiode 2023. Die offenen Fälle für das Steuerjahr 2022 betrug 34% des gesamten Vorrats (d. h.

<sup>9</sup> Statistisches Amt des Kantons Zürich, Data Shop, Total Quellensteuerpflichtige, [zh.ch/de/politik-staat/statistik-daten/datenkatalog.html#/datasets/407@statistisches-amt-kanton-zuerich](https://zh.ch/de/politik-staat/statistik-daten/datenkatalog.html#/datasets/407@statistisches-amt-kanton-zuerich) (Stand 12.12.2023).

<sup>10</sup> Werden weniger als zehn quellensteuerpflichtige Arbeitnehmende beschäftigt, kann die Abrechnung auch vierteljährlich oder jährlich erfolgen.

<sup>11</sup> Zum Vergleich: GPK-Tätigkeitsberichte 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 42, und 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 58.

des Totals der durch das Steueramt abzuarbeitenden offenen Fälle), wobei gemäss Steueramt 33 % des gesamten Vorrats im Kalenderjahr 2023 eingegangen sind. Die weiteren Pendenzen stellen nach den Angaben des Steueramtes Fälle dar, die entweder maschinell komplex zu verarbeiten sind oder materiell-rechtlich weitere Untersuchungen benötigen.

Gemäss Steueramt sind die 64 Fälle aus den Steuerperioden 2020 und älter in Arbeit und das Steueramt wartet auf Rückmeldungen. Dabei handle es sich um ausstehende Meldungen von Steuerpflichten durch die Gemeindesteuerämter oder um offene Fragen, die durch die Arbeitgebenden noch nicht beantwortet worden sind. Von den 213 aus dem Steuerjahr 2021 offenen Fällen sind 168 im Kalenderjahr 2023 eingegangen. 25 Fälle sind im Kalenderjahr 2022 und 20 Fälle im Kalenderjahr 2021 beim Steueramt eingereicht worden und sind aufgrund der Komplexität noch nicht abgeschlossen.

Auch bei den 19061 offenen Fällen aus der Steuerperiode 2022 sind 18619 Fälle im Kalenderjahr 2023 eingegangen. Die restlichen 442 offenen Fälle aus dieser Steuerperiode stammen aus dem Kalenderjahr 2022 und befanden sich Stand Ende September 2023 im Prüfungsprozess. Die offenen Fälle aus der Steuerperiode 2023 arbeitet das Steueramt in der Reihenfolge nach deren Eingang ab.

In Ergänzung zu den Pendenzen und Erledigungen brachte die GPK beim Steueramt wiederum in Erfahrung, welche Verluste dem Kanton in Form von Steuerausfällen erwachsen, weil Quellensteuerpflichtige z. B. abwandern oder Konkurs gehen. Für das Kalenderjahr 2023 schätzte das Steueramt den Abschreibungsbedarf von uneinbringlichen Quellensteuerbeträgen im Sinne der Quellensteuerverordnung I (LS 631.41) auf rund 3,6 Mio. Franken, was einem Anteil von 0,2% der Sollstellungen entspricht.

### *Feststellungen und Empfehlungen*

Die GPK hat sich in den vergangenen drei Jahren regelmässig vom Steueramt über die laufenden Verbesserungen bei der Abwicklung der ordentlichen Steuern und der Quellensteuer sowie über die aktuellen Bearbeitungszahlen informieren lassen. Auf die Veranlagung und Rechnungstellung im ordentlichen Verfahren ist die GPK in ihrem Tätigkeitsbericht 2021–2022 im Detail eingegangen. Die GPK zeigte sich damals von den Antworten des Steueramtes zu den Pendenzen im Bereich der ordentlichen Steuern befriedigt, sodass sich diesbezüglich kein weiterer Abklärungsbedarf ergab.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 59–62.

Bei der Quellensteuer stellt die GPK wie im Vorjahr auch im Berichtsjahr eine weitere Verbesserung des Bearbeitungsstandes fest und nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Befassung der GPK mit dieser Thematik etwas bewirkt hat. Die Ausweitung der applikationsunterstützten Veranlagung sowie der verstärkte Ressourceneinsatz in diesem Bereich hat Wirkung gezeigt, und die Pendenzen konnten auch bei den Quellensteuern stark abgebaut werden. Die GPK schliesst mit dieser Berichterstattung damit ihre Prüfung auch zum Bearbeitungsstand bei der Quellensteuer ab.

Dass nach der langen Aufbau- und Einführungszeit des Informatikprogramms ZüriPrimo einzelne Teilbereiche kurz nach der Einführung der letzten Applikation bereits wieder erneuert werden müssen, hat die GPK mit Befremden zur Kenntnis genommen. Sie wird weiterhin im Auge behalten, wie gut es dem Kanton im Rahmen seiner Möglichkeiten und Zuständigkeiten gelingt, eine weitere Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung der Steuerabwicklung im Austausch mit den Gemeinden zu erreichen. Dazu ist im Kantonsrat derzeit auch eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Steuergesetzes (StG) in Beratung (Vorlage 5865), in der es um Anpassungen an verschiedene Änderungen des Bundesrechtes geht. Im Vordergrund stehen unter anderem die elektronischen Verfahren. Dabei hat sich gezeigt, dass bei der elektronischen Einreichung der Steuererklärung für Unternehmen im Kanton Zürich nach wie vor grosses Verbesserungspotenzial besteht. Die Vorlage enthält hierzu auch eine neue Bestimmung auf kantonaler Ebene (§ 109 c StG), die es ermöglichen soll, gemeinsame IT-Applikationen für den Kanton und die Gemeinden einzuführen.

### **3.2 Datensicherheitsvorfall bei der JI**

#### *Ausgangslage*

Seit Anfang Dezember 2022 berichteten verschiedene Medien über einen Datenmissbrauchsvorfall, der sich in der Direktion der Justiz und des Inneren (JI) mutmasslich zwischen 2000 und 2014 ereignet hatte und der kurz zuvor mit einer im Kantonsrat eingereichten Anfrage (KR-Nr. 456/2022) öffentlich wurde. Zwar informierte die Vorsteherin der JI die GPK Anfang März 2021 über eine laufende Administrativuntersuchung im Zusammenhang mit einem bei der Staatsanwaltschaft hängigen Verfahren wegen Verdachts auf einen Datenmissbrauch. Vom Ausmass des Vorfalls wie auch vom Abschluss der Administrativuntersuchung und deren Ergebnissen hatte die GPK bis zum öffentlichen Bekanntwerden des Vorfalls jedoch keine Kenntnis.

### *Abklärungen und Feststellungen*

Unmittelbar nach dem öffentlichen Bekanntwerden des Vorfalls hörte die GPK Anfang Dezember 2022 die Vorsteherin der JI in der Kommission an und setzte eine Subkommission zur Untersuchung des Vorfalles ein.<sup>13</sup> Ende Januar 2023 beschloss die Kommission, dem Kantonsrat die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zu beantragen.<sup>14</sup> Parallel dazu führte die GPK ihre Abklärungen weiter.<sup>15</sup> Die Ergebnisse ihrer Abklärungen sind im Antrag zur Einsetzung einer PUK vom 27. April 2023 sowie im zugehörigen Bericht festgehalten.<sup>16</sup>

Mit dem Antrag auf Einsetzung einer PUK hat die GPK ihre Abklärungen zum vorliegenden Fall abgeschlossen. Sämtliche damit im Zusammenhang stehenden Unterlagen hat die GPK mit Beschluss vom 7. September 2023 der am 4. September 2023 eingesetzten PUK Datensicherheit übergeben.

### **3.3 Umsetzung des Archivgesetzes**

#### *Ausgangslage*

Die GPK hat eine Aufsichtseingabe zum Anlass genommen, um sich näher mit der Umsetzung des Archivgesetzes zu befassen. Das kantonale Archivgesetz stammt aus dem Jahr 1995 und wurde 1999 in Kraft gesetzt. Die letzte Revision trat Anfang 2014 in Kraft. Seither haben sich die Verwaltungsführung und die Dokumentation der Verwaltungstätigkeit jedoch grundlegend verändert, besonders durch die zunehmende Digitalisierung und die fortlaufende digitale Transformation der Verwaltung.

#### *Abklärungen*

Die GPK liess im November 2023 anlässlich einer Visitation vom Staatsarchiv über die gesetzlichen Grundlagen und die Abläufe bei der Archivierung von kantonalen Akten informieren. Dabei erhielt sie einen vertieften Einblick in die Aktenarchivierung und -erschliessung durch das Staatsarchiv und befasste sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Archivtätigkeit des Staatsarchivs.

---

<sup>13</sup> Medienmitteilung der GPK vom 8. Dezember 2022, [kantonsrat.zh.ch/aktuell/medienmitteilungen/?p=2](https://kantonsrat.zh.ch/aktuell/medienmitteilungen/?p=2) (Stand 15.12.2023).

<sup>14</sup> Medienmitteilung der GPK vom 26. Januar 2023, [kantonsrat.zh.ch/aktuell/medienmitteilungen/?p=2](https://kantonsrat.zh.ch/aktuell/medienmitteilungen/?p=2) (Stand 15.12.2023).

<sup>15</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 46 und 47.

<sup>16</sup> Beschluss des Kantonsrates über Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission, Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 27. April 2023 (KR-Nr. 172/2023).

## Aktenarchivierung

Archivgesetz (LS 170.6) und Archivverordnung (LS 170.61) verpflichten alle öffentlichen Organe des Kantons (Behörden und Arbeitsstellen des Kantons und der Gemeinden sowie andere öffentliche Einrichtungen), sämtliche nicht mehr benötigten geschäftsrelevanten Unterlagen dem Staatsarchiv zur Übernahme anzubieten (sogenannte Anbietepflicht). Ohne Absprache mit dem Staatsarchiv dürfen keine Unterlagen vernichtet werden. Die Anbietepflicht bezieht sich auf alle geschäftsrelevanten Unterlagen unabhängig vom Datenträger, d. h. uneingeschränkt sowohl für physische als auch für elektronische Unterlagen. Wie die Organe ihre Verwaltungstätigkeit zu dokumentieren und ihre Akten zu bewirtschaften haben, ist im Informations- und Datenschutzgesetz (IDG, LS 170.4) und der zugehörigen Verordnung (IDV, LS 170.41) geregelt.<sup>17</sup>

Anschliessend bewertet das Staatsarchiv unter Mithilfe des zuständigen Verwaltungspersonals die angebotenen Akten und wählt die archivwürdigen Unterlagen für die Endarchivierung aus. Ziel dieser Auswahl ist es, die vorhandenen Akten auf ihren Kerngehalt zu verdichten. Es geht somit nicht darum, sämtliche Akten der öffentlichen Organe für die Nachwelt im Staatsarchiv aufzubewahren. Archivwürdig sind vielmehr jene Akten, die kommenden Generationen ein authentisches Bild über die Arbeit der Organe zur jeweiligen Zeit ermöglichen, sodass das staatliche Handeln im betreffenden Zeitraum anhand der archivierten Unterlagen nachvollziehbar ist.

Die Aktenselektion durch das Staatsarchiv ist rigoros: Es übernimmt gesamthaft gesehen nur rund 2% aller von den Organen produzierten Unterlagen, was etwa 1,5 der insgesamt rund 50 Laufkilometer an Akten entspricht, die in der Verwaltung pro Jahr entstehenden. Vollständig archiviert werden selbstverständlich die Protokolle des Kantonsrates, die Beschlüsse des Regierungsrates sowie Gerichtsurteile.

## Aktenerschliessung

Ziel des Staatsarchives ist es, die jährlich ans Staatsarchiv abgelieferten Akten auch direkt zu erschliessen und damit – unter Wahrung allfälliger Schutzfristen – zugänglich zu machen. Dank dem Öffentlichkeitsprinzip sind im Kanton Zürich grundsätzlich alle Unterlagen der Verwaltung öffentlich zugänglich. Nur in gesetzlich begründeten Ausnahmefällen ist dies nicht der Fall.

---

<sup>17</sup> Zu einzelnen Aktengruppen sowie für einzelne elektronische Systeme existieren Spezialverordnungen und -bestimmungen. Siehe auch Staatsarchiv, Merkblatt elektronische Informationsverwaltung und Archivierung, Februar 2019, [zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/informationsverwaltung/Merkblatt\\_elektronische\\_Informationsverwaltung\\_2019\\_02\\_19.pdf](https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/politik-staat/informationsverwaltung/Merkblatt_elektronische_Informationsverwaltung_2019_02_19.pdf) (Stand 13.12.2023).

Gemäss dem Staatsarchiv gelingt es derzeit, sämtliche neuabgelieferten Unterlagen umgehend zu erschliessen. Gleichzeitig gibt es Akten aus den 1990er- und 2000er-Jahren, für deren Erschliessung damals die Kapazitäten fehlten und die nun sukzessive durch das Staatsarchiv für die Erschliessung aufbereitet werden. Es wird allerdings noch ungefähr zwanzig Jahre dauern, bis dieser Aktenberg durch das Staatsarchiv vollständig abgearbeitet ist. Wie der Staatsarchivar gegenüber der GPK ausführte, war es ein bewusster Entscheid, diese Arbeiten mit dem bestehenden Personal des Staatsarchivs zu erledigen und auf eine ausserordentliche Projektorganisation zu verzichten, wofür neben dem dafür nötigen zusätzlichen Personal auch die räumlichen Kapazitäten gefehlt hätten.

### Digitalisierung

Das Staatsarchiv bietet auf seiner Webseite eine ausgebaute Online-Recherche an.<sup>18</sup> Der grösste Teil der Informationen zu den Archivbeständen des Staatsarchivs ist damit bereits heute online zugänglich. Zudem schreiten die Digitalisierung und die digitale Transformation der kantonalen Verwaltung voran.<sup>19</sup> Es ist naheliegend, dass sich diese Entwicklung unmittelbar die Aufgaben und Tätigkeiten des Staatsarchivs auswirkt. Vor diesem Hintergrund ist eine Revision des Archivgesetzes in Vorbereitung, die diesen Entwicklungen Rechnung tragen soll.

Die Umstellung der Verwaltung auf eine digitale Aktenführung bedeutet jedoch nicht, dass in absehbarer Zeit im Staatsarchiv weniger Archivraum benötigt wird. Zum einen werden in den kommenden Jahren weiterhin substanzielle Unterlagenbestände dem Staatsarchiv in physischer Form abgeliefert und auch weiterhin zumindest teilweise in analoger Form auf Papier produziert werden. Das Staatsarchiv geht deshalb davon aus, dass auch im Jahr 2050 noch analoge Unterlagen zur Archivierung angeboten werden, auch wenn der Anteil physischer Akten in den kommenden Jahren zunehmend kleiner werden wird. Zum anderen sind die Digitalisierung von Akten und die digitale Speicherung von Informationen mit einem aufwendigen Prozess verbunden, da eine digitale Archivierung nicht nur die digitale Informationsaufbewahrung umfasst, sondern zwingend auch deren digitale Erschliessung einschliessen muss. Die digitale Aufbewahrung ist nutzlos, wenn die darin enthaltenen Informationen nicht auch zweckmässig nutzbar sind.

---

<sup>18</sup> Online-Archivkatalog des Staatsarchivs unter [suche.staatsarchiv.djktzh.ch/such-info.aspx](https://suche.staatsarchiv.djktzh.ch/such-info.aspx) (Stand 13.12.2023).

<sup>19</sup> Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 390/2018 die Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023 beschlossen, mit Beschluss Nr. 1362/2021 die Leitsätze «gemeinsam digital unterwegs» und fünf strategische Initiativen zu deren Umsetzung verabschiedet und mit Beschluss Nr. 1331/2022 die dafür benötigten Stellen bewilligt.



### *Feststellungen*

Die Visitation beim Staatsarchiv bot der GPK die Gelegenheit, die Grundlagen und Abläufe der Archivierung von Akten der kantonalen Verwaltung und der weiteren öffentlichen Organe sowie die sich stellenden Herausforderung in ihrer Gesamtheit besser zu erfassen. Insgesamt erhielt sie den Eindruck, dass das Archivgesetz durch das Staatsarchiv unter den gegebenen Rahmenbedingungen zweckmässig und effizient umgesetzt wird. Es wird nun am Regierungsrat und am Kantonsrat sein, mit einer geeigneten Revision des Archivgesetzes sicherzustellen, dass in den Archivierungsbestimmungen der digitalen Transformation der Verwaltung künftig angemessen Rechnung getragen wird.

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK diese Prüfung ab.

## **4 Laufende Prüfungen**

### **4.1 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung**

#### *Ausgangslage*

Die GPK befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des kantonalen Personalwesens. Gestützt auf eine vertiefte Untersuchung<sup>20</sup> verlangte sie mit einem vom Kantonsrat überwiesenen Postulat (KR-Nr. 287/2017), dass der Regierungsrat verschiedene Massnahmen für eine besser koordinierte, wirksamere und effizientere Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben im Personalwesen der kantonalen Verwaltung prüft und darüber Bericht erstattet. In seinem Bericht vom Dezember 2019 (RRB-Nr. 1168/2019; Vorlage 5584) nahm der Regierungsrat verschiedene Forderungen der Kommission in die Entwicklung der Personalstrategie 2019–2023 auf und gab eine externe Evaluation zum Personalwesen in Auftrag. Darauf gestützt soll ein HR-Geschäftsmodell aufgebaut werden.<sup>21</sup>

Angesichts der angestossenen Massnahmen beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden im Februar 2021, das Postulat abzuschreiben.<sup>22</sup> Die GPK hat in der Folge entschieden, die Weiterentwicklung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung weiterzuverfolgen. Im Vordergrund der Abklärungen der GPK steht die Entwicklung und Umsetzung des HR-Geschäftsmodells.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

<sup>21</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45.

<sup>22</sup> Kantonsrat, Protokoll vom 22. Februar 2021.

<sup>23</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 26.

## *Abklärungen*

Das HR-Geschäftsmodell, das eine Harmonisierung und Digitalisierung von HR-Prozessen in der gesamten kantonalen Verwaltung bringen soll, hat die GPK in einem früheren Tätigkeitsbericht näher beschrieben.<sup>24</sup> Im Berichtsjahr setzte die Kommission ihre im Mai 2021 beschlossene halbjährliche Anhörung der Finanzdirektion (FD) und des Personalamtes zum HR-Geschäftsmodell fort. Im Vordergrund stand der aktuelle Stand beim Aufbau und der Einführung des neuen HR-Geschäftsmodells. Daneben nahm die GPK zwei Themen aus dem Personalbereich in ihre Abklärungen auf, zu denen die Finanzkontrolle im Rahmen einer Aufsichtsprüfung kritische Feststellungen machte (Lohnnebenleistungen und Mehrfachanstellungen in der kantonalen Verwaltung).

### Weiterhin Widerstände beim HR-Geschäftsmodell

Mit dem neuen HR-Geschäftsmodell sollen die Abläufe im kantonalen Personalwesen vereinheitlicht und zentralisiert werden. Bei der Festsetzung der Personalstrategie 2019–2023 war geplant, dass die Grobkonzeption des neuen HR-Geschäftsmodells, einschliesslich der Festlegung der Grobprozesse und der Prozesslandkarte, bis spätestens Ende 2021 abgeschlossen und anschliessend vom Regierungsrat freigegeben wird (RRB Nr. 907/2019, S. 3). Bei der Umsetzung dieses Vorhabens kam es seither aber immer wieder zu Verzögerungen. Seit Anfang 2022 werden nun die HR-Prozesse in der kantonalen Verwaltung fortlaufend harmonisiert.<sup>25</sup>

Im Rahmen einer Anhörung im Dezember 2023 hielt die Finanzdirektion gegenüber der GPK fest, dass sich der Regierungsrat im Rahmen einer Zwischenberichterstattung zum HR-Geschäftsmodell grundsätzlich klar für eine Vereinheitlichung der HR-Prozesse ausgesprochen habe. Gleichzeitig gebe es in den Direktionen jedoch weiterhin Vorbehalte gegenüber einer aus ihrer Sicht zu starken Zentralisierung von HR-Ressourcen im Personalamt. Der Regierungsrat hat deshalb im Frühling 2023 festgelegt, bei diesem Vereinheitlichungs- und Zentralisierungsprozess zunächst das Primat auf die HR-Prozesse zu legen, die mittels des laufenden Projekts Aurora sowieso digitalisiert und standardisiert werden. Im Rahmen des Projekts Aurora findet derzeit die Ablösung der bisherigen Informatiklösung (SAP Stäfa) durch eine SAP-Standard-Lösung statt. Darin wird eine neue digitale Plattform für die Abwicklung der verschiedenen HR-Prozesse in der Verwaltung entwickelt. Das Personalamt hat gegenüber der GPK festgehalten, dass dieser Schritt auf Anfang Januar 2025 abge-

---

<sup>24</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 21 und 22;

<sup>25</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 26; Geschäftsbericht des Regierungsrates 2023, Teil 2: Direktionen, S. 104.

schlossen sei und die neue Anwendung auf diesen Zeitpunkt in der Verwaltung eingeführt werde. Dieses Einführungsdatum sei weiterhin realistisch.

Weiter wird im HR-Geschäftsmodell festgelegt, in welche Service Centers und Kompetenzzentren das Personalwesen in der kantonalen Verwaltung zukünftig zentralisiert ist. Es sind vier HR-Service-Centers vorgesehen, je eines für die allgemeine Verwaltung, die Mittel- und Berufsfachschulen, die Volksschule und die Kantonspolizei. Ergänzt werden sie durch HR-Kompetenzzentren im Personalamt, die weitere zentrale Aufgaben des kantonalen Personalwesens übernehmen (u. a. Arbeitgebermarketing, Rekrutierung). Ursprünglich war vorgesehen, dass der Regierungsrat im März 2023 die Service Centers festlegt und einen Ausblick zu den Kompetenzzentren präsentiert.<sup>26</sup> Offenbar ist dies noch nicht erfolgt. An der Klausurtagung des Regierungsrates vom März 2024 will die Finanzdirektion deshalb zuerst vom Regierungsrat nochmals eine klare Zustimmung für die Umsetzung des Projekts Aurora abholen. Eine weitere Umsetzung des HR-Geschäftsmodells einschliesslich bestimmter HR-Kompetenzen im Personalamt sei erst im Anschluss an die Umsetzung der digitalen Plattform (d. h. nach Abschluss des Projekts Aurora) geplant. Offenbar gibt es in einzelnen Direktionen nach wie vor starke Widerstände gegen die Zentralisierung von einzelnen HR-Aufgaben im Personalamt, etwa bei den Rekrutierungsprozessen.

### Lohnnebenleistungen

Die Finanzkontrolle hat in einer Aufsichtsprüfung zum Personal- und Lohnwesen beim Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) in der Direktion der Justiz und des Innern (JI) festgestellt, dass zu den Lohnnebenleistungen (sogenannte «Fringe Benefits») für Mitarbeitende des Kantons eine gesamtkantonale Regelung fehlt. Dabei geht es um weitere Leistungen, die den Arbeitnehmenden neben dem Lohn zur Verfügung stehen und damit zur Attraktivität eines Arbeitgebers beitragen können. Solche Leistungen werden gemäss Finanzkontrolle auf zwei unterschiedliche Arten zur Verfügung gestellt:

1. Als vom Arbeitgeber bezahlte Leistungen. Für das Ausrichten solcher Leistungen ist eine Rechtsgrundlage nötig, da es sich um eine Ausgabe oder einen Einnahmeverzicht handelt. Weiter besteht wie im ganzen Personalrecht der Anspruch auf Gleichbehandlung (Grundsatz der Rechtsgleichheit).
2. Als Vergünstigungen, die den Mitarbeitenden von Dritten zur Verfügung gestellt werden – typischerweise von privaten Unternehmungen. In diesem Fall entstehen dem Arbeitgeber keine Kosten. Aber diese Leistungen können heikel sein. Denn kantonale Mitarbeitende dürfen

---

<sup>26</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 27.

gemäss § 50 des Personalgesetzes (LS 177.10) keine Geschenke oder andere Vergünstigungen annehmen, die im Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Stellung stehen oder stehen könnten. Ausgenommen sind Höflichkeitsgeschenke von geringem Wert.

Die Finanzkontrolle spricht aufgrund der ungenügenden Regelung in diesem Bereich sogar von einem «gesamtkantonalen Blindflug».<sup>27</sup>

Das von der vorliegenden Aufsichtsprüfung direkt betroffene Amt (JuWe) gab in seiner Stellungnahme zu den Prüfergebnissen der Finanzkontrolle an, dass es wie die Finanzkontrolle der Auffassung sei, dass eine gesamtkantonale Lösung sinnvoll wäre. Eine solche gäbe den Direktionen und ihren Organisationseinheiten eine willkommene Orientierung. Die GPK fragte deshalb die seitens des Regierungsrates für das Personalwesen zuständige Finanzdirektion an, wie sie den festgestellten Missstand beurteilt und welche Massnahmen zu dessen Behebung vorgesehen sind. Die Finanzdirektion verwies diesbezüglich auf die Antwort des Regierungsrates von Ende November 2023 auf eine Anfrage im Kantonsrat (KR-Nr. 313/2023; RRB Nr. 1363/2023). Darin erläutert der Regierungsrat die Ferienregelung für die kantonalen Angestellten sowie die Vorgaben und Regelungen für bezahlte Urlaube, Leistungen im Bereich der beruflichen Vorgaben, Reisespesen sowie Massnahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements. Soweit sich die Leistungen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen innerhalb der kantonalen Verwaltung voneinander unterscheiden, beruhe dies auf Entscheidungen der jeweiligen Direktion bzw. der Staatskanzlei, so der Regierungsrat. Zudem bekräftigt der Regierungsrat, dass es sein Ziel sei, angemessene Lohnnebenleistungen für alle Angestellten zur Verfügung zu stellen und sicherzustellen, dass alle Angestellten rechtsgleich behandelt werden.

### Mehrfachanstellungen

In der gleichen Aufsichtsprüfung hatte die Finanzkontrolle festgestellt, dass eine gesamtkantonale Lösung im Umgang mit kantonalen Mehrfachanstellungen nötig ist. Im Fall einer einzelnen Person eruierte die Finanzkontrolle für einige Monate sogar einen Gesamtbeschäftigungsumfang zwischen rund 130% und 145%. Diese verteilten sich auf Anstellungen bei Dienststellen verschiedener Direktionen.<sup>28</sup> Dieser Fall ist

---

<sup>27</sup> Finanzkontrolle, Aufsichtsprüfung Personal- und Lohnwesen bei Justizvollzug und Wiedereingliederung, Direktion der Justiz und des Innern, in Bericht der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im ersten Semester 2023 vom 6. September 2023, S. 24.

<sup>28</sup> Finanzkontrolle, Aufsichtsprüfung Personal- und Lohnwesen bei Justizvollzug und Wiedereingliederung, Direktion der Justiz und des Innern, in Bericht der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im ersten Semester 2023 vom 6. September 2023, S. 21–27.

gemäss Finanzkontrolle aussergewöhnlich. Laut Finanzkontrolle lassen sich an diesem Einzelfall jedoch beispielhaft die kritischen Punkte bei Mehrfachanstellungen mit einem Gesamtbeschäftigungsgrad von über 100% zeigen:

- Pflichterfüllung: Wie kann die Person bei allen Anstellungen ihren Pflichten genügend nachkommen?
- Fürsorgepflicht (Gesundheitsschutz): Wann kann die Person sich erholen?
- Weitere mögliche praktische und rechtliche Folgen.

In seiner Stellungnahme an die Finanzkontrolle verweist das von der Aufsichtsprüfung direkt betroffene JuWe u. a. auf die Meldepflicht der Mitarbeitenden bei externen Nebenbeschäftigungen. Wenn das JuWe Kenntnis erhalte, dass eine Person eine Nebenbeschäftigung ausübe, werde deren Zulässigkeit im Sinne des Personalrechts geprüft. Im Übrigen sei das im Bericht der Finanzkontrolle erwähnte Arbeitsverhältnis, das im Zusammenhang mit der genannten problematischen Mehranstellung stand, im Juli 2021 aufgelöst worden.

Wie die Finanzkontrolle gegenüber der GPK festhielt, stellt sich die Problematik der Mehrfachanstellungen vor allem, wenn eine Person gleichzeitig bei verschiedenen Stellen angestellt ist. Die einzelnen Stellen könnten Mehrfachanstellungen nur schwer feststellen. Eine Meldung der jeweiligen Anstellungen an das Personalamt gibt es bisher offenbar nicht. Wie die Finanzdirektion gegenüber der GPK hingegen ausführte, werden im neuen digitalen System, das auf Anfang 2025 eingeführt werden soll, sämtliche Mehrfachanstellungen im Kanton ersichtlich sein und können folglich überprüft werden.

#### *Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen*

Die immer wieder auftretenden zeitlichen Verzögerungen beim Aufbau und bei der Einführung des neuen HR-Geschäftsmodells sowie die dadurch immer wieder nötigen Projektanpassungen verdeutlichen, dass die Zentralisierung und Standardisierung der kantonalen HR-Administration deutlich komplexer ist, als ursprünglich angenommen. Bereits bei der Festsetzung der Personalstrategie 2019–2023 bezeichnete der Regierungsrat die Ablösung des dezentral und heterogen organisierten kantonalen Personalwesens als «ein äusserst komplexes und grosses Projekt», das «sehr sorgfältig geplant und vorbereitet» werden müsse (RRB Nr. 907/2019). Wie sich in den letzten Jahren aber zeigte, traten die tatsächlichen Herausforderungen erst im konkreten Projektverlauf in voller Tragweite in Erscheinung.

Das Projekt HR-Geschäftsmodell stösst offensichtlich bei einzelnen Direktionen weiterhin auf Widerstand. Die Zentralisierung und Vereinheitlichung der HR-Administration in der kantonalen Verwaltung des-

halb zunächst auf jene Prozesse zu fokussieren, die aufgrund der Ablösung des bisherigen Systems sowieso erneuert und digitalisiert werden, erscheint daher als pragmatischer Schritt. Die GPK anerkennt auch den Willen der Finanzdirektion und des Personalamtes, das neue HR-Geschäftsmodell mit Nachdruck voranzutreiben.

Die GPK ist allerdings auch klar der Auffassung, dass es am Regierungsrat liegt, seine Führungsverantwortung in dieser Sache endlich angemessen wahrzunehmen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass einzelne Direktionen gerade bei Rekrutierungsfragen ihren Handlungsspielraum bewahren wollen. Dass dadurch aber die weitere Standardisierung und Vereinheitlichung der HR-Administration in der kantonalen Verwaltung immer wieder verzögert und behindert wird, ist für die GPK unhaltbar. Wie die Feststellungen der Finanzkontrolle in Bezug auf die Lohnnebenleistungen und die Mehrfachanstellungen exemplarisch zeigen, besteht in verschiedenen Bereichen dringender Handlungsbedarf, einzelne Praktiken im HR-Bereich und dazugehörige administrative Prozesse in der gesamten kantonalen Verwaltung einheitlich zu regeln und zu vereinheitlichen.

Die GPK wird die weitere Einführung des neuen HR-Geschäftsmodells deshalb auch im weiteren Verlauf der Legislaturperiode aus Sicht der Oberaufsicht kritisch begleiten.

#### **4.2 Elektronisches Patientendossier**

##### *Ausgangslage*

Mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) sollen persönliche Gesundheitsinformationen gesammelt und für die verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen sowie die Patientinnen und Patienten jederzeit direkt zugänglich gemacht werden. Dadurch sollen die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht, die Effizienz des Gesundheitssystems gesteigert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden. Die Rahmenbedingungen für das EPD sind auf Bundesebene geregelt.<sup>29</sup>

Für die Einführung des EPD hatte der Kanton Zürich im Jahr 2016 die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft axsana AG gegründet. Der Kanton beteiligte sich mit einer Anschubfinanzierung am Aufbau der technischen Infrastruktur und der Betriebsgesellschaft. Der entsprechende Staatsbeitrag an die XAD-Stammgemeinschaft und die axsana AG wurde vom Regierungsrat als gebundene Ausgabe gestützt auf das Gesundheitsgesetz (LS 810.1) gesprochen.<sup>30</sup> Nachdem sich

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1, in Kraft getreten am 15. April 2017).

<sup>30</sup> RRB Nrn. 503/2016 und 504/2016 vom 25. Mai 2016.

zahlreiche weitere Kantone der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen hatten, wurde seitens der beteiligten Kantone mit der Cantosana AG eine gemeinsame Trägerorganisation geschaffen. Das Aktionariat der Cantosana wurde zunächst um den Kanton Bern und danach um die Kantone Zug, Uri, Luzern, Basel-Stadt, Nidwalden und Schwyz erweitert; die Kantone Schaffhausen, Solothurn, Obwalden und Basel-Landschaft schlossen sich vertraglich an. Die XAD-Stammgemeinschaft wurde damit zur grössten EPD-Stammgemeinschaft der Schweiz. Die Kantone sowie die im Verein Trägerschaft XAD vereinten Verbände der kantonalen Gesundheitsversorger (Spitalverband, Ärztesgesellschaft, Apothekerverband, Curaviva, Spitex) waren je zu 50 % an der Stammgemeinschaft finanziell beteiligt.

Ursprünglich war geplant, dass ab Ende 2019 alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons die Möglichkeit haben sollten, ein EPD bei einer von der Cantosana und den kantonalen Gesundheitseinrichtungen getragenen Stammgemeinschaft zu eröffnen. Die Einführung des EPD verzögerte sich jedoch immer wieder. Zudem stellten sich wiederholt Fragen und Probleme zur Organisation und Finanzierung, weshalb sich die GPK schon seit mehreren Jahren mit dieser Thematik befasst.

### *Abklärungen*

Die GPK hat in den vergangenen Jahren ausführlich über die Entstehungsgeschichte und die Organisation des EPD sowie die entstandenen zeitlichen Verzögerungen und die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme berichtet.<sup>31</sup> Auf die auf Bundesebene geplante Neuausrichtung des EPD, die dadurch zu erwartenden Änderungen für den Kanton Zürich, die erfolgte Übernahme der axsana AG durch die Schweizerische Post AG und den damit verbundenen Forderungsverzichts des Kantons im Umfang von Fr. 350000 ist die GPK in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht näher eingegangen.<sup>32</sup>

Im Berichtsjahr nahm die GPK Kenntnis von der auf Bundesebene angestossenen Übergangsfinanzierung und traf weitere Abklärungen im Zusammenhang mit der ehemaligen axsana AG.

### *Übergangsfinanzierung*

Ende Juni 2023 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung für eine umfassende Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG). Der Regierungsrat nahm zur Vernehmlassungsvor-

---

<sup>31</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 24–31; 2020–2021, KR-Nr. 29/2021, S. 26; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 26; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 43; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 62; 2016–2017, KR-Nr. 62/2017, S. 9; 2015–2016, KR-Nr. 55/2016, S. 6.

<sup>32</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 28–33.

lage Anfang Oktober 2023 Stellung.<sup>33</sup> In seiner Vernehmlassungsantwort begrüsst er, dass die Rahmenbedingungen des EPD nachhaltig verbessert werden sollen. Denn nur wenn das System flächendeckend genutzt und kontinuierlich weiterentwickelt werde, könne das Potenzial des EPD tatsächlich umgesetzt werden. Die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Umsetzungsmechanismen konnte der Regierungsrat in wesentlichen Punkten jedoch nicht befürworten. Er kritisierte vor allem, dass mit den neuen Regelungen den Kantonen einseitig die Hauptlast bei der Finanzierung und Umsetzung aufgebürdet und zu stark in die kantonale Autonomie eingegriffen werde. Aus Sicht des Regierungsrates müsse das EPD zentral und einheitlich gesteuert und finanziert werden. Diese Haltung des Regierungsrates deckt sich weitgehend mit der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren zur Vernehmlassungsvorlage.

Die umfassende Gesetzesrevision wird noch einige Jahre in Anspruch nehmen und voraussichtlich frühestens Ende 2027 greifen. Den Zeitraum bis dahin sehen Bund und Kantone jedoch als eine kritische Phase für die Einführung und Verbreitung des EPD.<sup>34</sup> Deshalb hat der Bundesrat eine dringliche Vorlage zur Überbrückungsfinanzierung ausgearbeitet, welche die Finanzierung und damit den Betrieb des EPD bis zum Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen sicherstellen soll. Der Regierungsrat unterstützt dieses Vorhaben und bewilligte im April 2023 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 3 995 000.<sup>35</sup> Zusammen mit den bisherigen Ausgabenbewilligungen<sup>36</sup> steht seitens des Kantons damit eine Ausgabensumme von Fr. 8.445 000 für die Übergangsphase zur Verfügung.

In dieser Übergangsphase ist vorgesehen, dass die Stammgemeinschaften rückwirkend und bis 2027 pro eröffnetes EPD einen Kantonsbeitrag von Fr. 15 zugesichert erhalten. Der Bund beteiligt sich mit dem gleichen Betrag an jedem eröffneten EPD. Der Fördermechanismus ist ergebnisorientiert, weil die Unterstützungsbeiträge nur im Erfolgsfall gewährt werden, d. h. erst bei der tatsächlichen Dossiereröffnung. Zudem sei der Ansatz effizienzorientiert, weil jede Stammgemeinschaft Anspruch auf einen Staatsbeitrag hat, sofern sie die Verbreitung des EPD vorantreibt. Die Wahl der konkreten Massnahmen dazu ist aber den Stamm-

---

<sup>33</sup> RRB Nr. 1173/2023.

<sup>34</sup> Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (Übergangsfinanzierung, Einwilligung und Zugriff auf Abfragedienste) vom 6. September 2023, BBl 2023 2181; RRB Nr. 514/2023, S. 4.

<sup>35</sup> RRB Nr. 515/2023.

<sup>36</sup> RRB Nrn. 503/3016, 487/2021 und 1035/2022.



gemeinschaften überlassen.<sup>37</sup> Die Übergangsförderung war zum Berichtszeitpunkt in den eidgenössischen Räten noch in Beratung.<sup>38</sup>

Weiter beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 515/2023 die Gesundheitsdirektion (GD), die Beteiligung des Kantons an der Cantosana AG sowie der axsana AG zu überprüfen, und ermächtigte sie, gegebenenfalls die notwendigen Handlungen zur Aufgabe der Beteiligungen vorzunehmen. Auch wurde die GD ermächtigt, zum Entwurf der Änderungen des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.1) eine Vernehmlassung durchzuführen. Ziel dieser Gesetzesänderung soll es sein, eine konkrete kantonale gesetzliche Grundlage für die Unterstützung und Finanzierung des EPD zu schaffen. Bisherige Massnahmen des Kantons zum Aufbau und zur Einführung des EPD im Kanton Zürich stützten sich auf den generellen Gesundheitsförderungsauftrag des Kantons und der Gemeinden gemäss § 46 GesG. Zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts lag die Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat zur entsprechenden Gesetzesänderung noch nicht vor.

Weitere Abklärungen im Zusammenhang mit der axsana AG

Aus einem Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur axsana AG vom 26. Februar 2022 geht hervor, dass die axsana AG im Februar 2021 ein Gesuch um Kurzarbeit eingereicht hatte. Die Mitarbeitenden der axsana AG befanden sich danach von Mai bis September 2021 in Kurzarbeit. Zudem hat die axsana AG zur Liquiditätssicherung einen vom Bund verbürgten Covid-19-Kredit von Fr. 440 000 bezogen.<sup>39</sup> Die GPK befragte den Verwaltungsratspräsidenten und den Geschäftsführer der axsana AG unter anderem auch zu diesen beiden Unterstützungsmaßnahmen anlässlich einer Anhörung im Juni 2022. Zudem erkundigte sich die GPK im September 2022 bei der Finanzdirektion und der Volkswirtschaftsdirektion nach den generellen Bedingungen für die Covid-19-Bundeskredite sowie die Kurzarbeitsentschädigung während der Coronapandemie.

Die Finanzdirektion hielt gegenüber der GPK fest, dass auch öffentliche Unternehmen bei coronabedingten Liquiditätsengpässen grundsätzlich in den Geltungsbereich der Covid-19-Solidaritätsverordnung

<sup>37</sup> RRB Nr. 515/2023, S. 3; Medienmitteilung der Gesundheitsdirektion vom 21. August 2023.

<sup>38</sup> Revision EPDG (Übergangsförderung und Einwilligung, Geschäftsnummer 23.061, [parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20230061](https://parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20230061) (Stand 10. Januar 2024).

<sup>39</sup> Eidgenössische Finanzkontrolle, Prüfung der Stammgemeinschaft axsana AG, Bericht vom 26. Februar 2022, [efk.admin.ch/de/publikationen/bildung-soziales/gesundheit/stammgemeinschaft-axsana-ag-generalsekretariat-edi-bundesamt-fuer-gesundheit.html](https://efk.admin.ch/de/publikationen/bildung-soziales/gesundheit/stammgemeinschaft-axsana-ag-generalsekretariat-edi-bundesamt-fuer-gesundheit.html) (Stand 10. Januar 2024).

des Bundes fallen. Bei Covid-19-Krediten bis zu Fr. 500000 basierte der Antrag auf Selbstdeklaration. Es lag an der kreditgebenden Bank, diese Anträge zu prüfen. Der Vollzug der Instrumente lag nicht bei den Kantonen. In der Folge bat die GPK die Finanzkontrolle des Kantons Zürich im Dezember 2022 um eine Einschätzung der Sachlage und beschloss im Juni 2023, in dieser Angelegenheit an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) zu gelangen. Dieses beauftragte die zuständige Bürgschaftsorganisation (BG OST-SÜD) mit Abklärungen. Im Juli 2023 teilte die BG OST-SÜD mit, dass sie umfassende interne Abklärungen sowie Abstimmungen mit dem zuständigen Handelsregisteramt und der Bank der damaligen axsana AG vorgenommen habe. Die Abklärungen ergaben, dass die Post Sanela Health AG als Rechtsnachfolgerin der axsana AG in der Zwischenzeit den Covid-19-Kredit vollständig zurückgezahlt und die BG OST-SÜD damit im Dezember 2022 von der zuständigen Bank von der Bürgschaft entbunden wurde. Zudem seien keine Anhaltspunkte gefunden worden, die gegen eine Erfüllung der Voraussetzung für den Erhalt des Covid-19-Kredits sprechen.

Bezüglich der Kurzarbeitsentschädigung befragte die GPK die zuständige Volkswirtschaftsdirektion Ende August 2023, nachdem sie ebenfalls vorgängig von der Direktion schriftliche Informationen einholte und die Finanzkontrolle auch in dieser Sache um eine Einschätzung bat. Unklar war für die Kommission vor allem, ob die axsana AG bei der Anmeldung zur Kurzarbeit korrekterweise vom vereinfachten Verfahren profitierte. Dieses stand während der Coronapandemie zur Verfügung, wenn die Arbeitsausfälle im Zusammenhang mit der Pandemie bzw. Massnahmen des Bundes zu deren Bekämpfung standen. Die Volkswirtschaftsdirektion führte gegenüber der GPK aus, dass die Abteilung Arbeitslosenkasse des Amtes für Wirtschaft und Arbeit die entsprechenden Akten einer erneuten Prüfung unterzogen habe und zum Schluss gekommen sei, dass die Voranmeldung von Kurzarbeit im vorliegenden Fall zu Recht nach dem vereinfachten Verfahren geprüft wurde. Zudem sei von der axsana AG plausibel dargelegt worden, dass die Arbeitsausfälle im Zusammenhang mit der Pandemie bzw. Massnahmen des Bundes gestanden sind, weshalb die Bewilligung der Kurzarbeitsentschädigung zu Recht erteilt worden sei.

#### *Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen*

Die GPK kritisierte in den vergangenen Jahren wiederholt die Organisationsstruktur des EPD und die damit zusammenhängende Intransparenz vor allem betreffend die Geschäftstätigkeit und die finanzielle Situation der axsana AG sowie die eng begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Kantons. Sie forderte deshalb schon vor Jahren ein griffiges

Controlling seitens des Kantons gegenüber der axsana AG.<sup>40</sup> Gleichzeitig anerkennt sie, dass die seitens des Kantons zuständige GD aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben und der Organisationsstruktur des EPD – deren Regelungen in die Amtszeit des Vorgängers der heutigen Direktionsvorsteherin fallen – mit schwierigen Umständen konfrontiert war. Dennoch ist festzuhalten, dass es die beteiligten Kantone und damit auch die GD über Jahre versäumt haben, ihre Aufsichtspflicht gegenüber der für die Einführung des EPD im Kanton Zürich verantwortlichen axsana AG angemessen zu regeln und wahrzunehmen. Dem Kanton Zürich wäre dabei aufgrund der Entstehungsgeschichte des EPD eine besondere Verantwortung zugekommen.<sup>41</sup>

Aus Sicht der GPK war es überfällig, dass auf Bundesebene endlich eine grundlegende Revision der gesetzlichen Grundlagen in Angriff genommen wurde. Diese Gesetzesrevision gilt es nun abzuwarten. Anschliessend wird sich zeigen, ob die Neuregelung des EPD für die kantonale Umsetzung die gewünschten Verbesserungen bringt und das EPD in breiten Teilen der Bevölkerung tatsächlich auf die nötige Akzeptanz stösst und von der Bevölkerung auch genutzt wird.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass für die Übergangsphase mit einer Überbrückungsfinanzierung die bisherigen Aufbauarbeiten erhalten und die Verbreitung des EPD weiter gefördert werden sollen. Mit der zusätzlichen Finanzierung von Bund und Kanton und einer Prozessvereinfachung können nun auch die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich seit dem letzten Jahr kostenlos online ein EPD eröffnen. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen zweifelt die GPK daran, ob diese Verbesserungen und die für das Jahr 2024 geplante schweizweite Informationskampagne des Bundes und der Kantone die erhofften Wirkungen entfalten. Die Kommission wird daher die Thematik aus Sicht der Oberaufsicht kritisch weiterverfolgen.

### **4.3 Fachapplikation Justizvollzug**

#### *Ausgangslage*

Die GPK befasst sich seit vielen Jahren mit den Fachapplikationen der Direktion der Justiz und des Innern (JI), namentlich mit RIS<sub>1</sub>, RIS<sub>2</sub> und der Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV).<sup>42</sup> Das ursprüngliche Projekt RIS<sub>2</sub> war als Nachfolgeapplikation des Rechtsinformationssys-

---

<sup>40</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 30; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 26 und 29.

<sup>41</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 33.

<sup>42</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 33–37; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 34–43; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 31–33; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 56–60; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

tems (RIS1) geplant und war wiederholt ein Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates.<sup>43</sup> Während die Strafuntersuchungsbehörden seit 2014 mit dem Nachfolgeprodukt RIS2 arbeiten, wurde dessen breitere Einführung von der JI gestoppt. Stattdessen entschied der Regierungsrat im November 2016, RIS1 – das noch im Justizvollzug, im Gemeindeamt und im Generalsekretariat der JI eingesetzt wird – so rasch wie möglich durch die Beschaffung einer Standardapplikation abzulösen.<sup>44</sup> Nach einer öffentlichen Ausschreibung erhielt die Abraxas Informatik AG (nachfolgend: Abraxas) im September 2018 den Zuschlag mit ihrem Produkt «Juris», auf dessen Grundlage die Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV) aufgebaut werden sollte.<sup>45</sup>

### *Abklärungen*

#### Zusammenfassung der bisherigen Abklärungen der GPK

Bei Juris X und dem Projekt FAJuV kam es seit Beginn immer wieder zu Verzögerungen und Projektänderungen, über welche die GPK in den vergangenen Jahren im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts jeweils ausführlich berichtete.<sup>46</sup> Die GPK übte auch deutliche Kritik am Beschaffungsprozess und an der Projektführung durch die JI. Insbesondere war aus Sicht der Kommission fraglich, ob das Projekt nicht hätte neu ausgeschrieben werden müssen, nachdem die Abraxas im Frühjahr 2022 beschlossen hatte, ihre bisherigen Produkte Juris 4 und 5 nicht mehr weiterzuentwickeln, sondern ein komplett neues Produkt Juris X aufzubauen. Nach Einschätzung der Kommission handelte es damit nicht mehr um die Beschaffung einer Standardapplikation, sondern um die Entwicklung einer neuen Anwendung.<sup>47</sup> Nachdem der Kantonsrat einen Marschhalt beim Projekt mittels Streichung der für FAJuV im Budget 2021 eingestellten Mittel beschloss,<sup>48</sup> forderte die GPK von der JI, dass der Werkvertrag mit der Auftragnehmerin (Abraxas) nicht unterzeichnet wird, bevor die offenen Fragen geklärt sind.<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Siehe u. a. Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates, S. 38–39; vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29; Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2014, S. 47, 57 und 58; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

<sup>44</sup> RRB Nr. 1116/2016 vom 23. November 2016.

<sup>45</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 58 und 59; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 37; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 36.

<sup>46</sup> Vor allem GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 34–43; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39.

<sup>47</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 38.

<sup>48</sup> Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 89. Sitzung vom 8. Dezember 2020, Festsetzung Budget für das Rechnungsjahr 2021 und die Kenntnissnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 2021–2024, S. 57–69.

<sup>49</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 39.

Nach einer weiteren Befragung der JI wandte sich die GPK im März 2021 mit einem Schreiben an den Regierungsrat und brachte darin ihre grosse Besorgnis zum Stand des Projekts FAJuV zum Ausdruck. Gemäss externer Risikoanalyse, die der GPK vorlag, bestand z. B. ein grosses Lieferantenrisiko, indem zu verschiedenen organisatorischen und planerischen Fragen noch keine Lösung vorlag. Auch die Kostensituation war unklar. In seiner Antwort von Anfang April 2021 stützte der Regierungsrat jedoch die Einschätzungen der JI zum Projekt. Auch eine Neuausschreibung war aus seiner Sicht nicht angezeigt.<sup>50</sup>

Mit Beschluss Nr. 782/2021 genehmigte der Regierungsrat im Juli 2021 die Beschaffung und Einführung der neuen Fachapplikation für den Justizvollzug. Die bewilligten Ausgaben gelten gemäss Regierungsratsbeschluss als gebunden, da sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich sind. In der Folge kam es zu einer neuerlichen Beschwerde der im Ausschreibungsverfahren unterlegenen Anbieterin gegen die Projektvergabe und die vom Regierungsrat erteilte Ausgabenermächtigung. Anfang Oktober 2021 informierte dann die JI die GPK darüber, dass die Beschwerdeführerin ihre Beschwerde in der Zwischenzeit zurückgezogen und das Verwaltungsgericht das Verfahren als erledigt abgeschlossen habe (Verfügung VB.2021.00526).

Daraufhin hat die GPK der Finanzkontrolle einen besonderen Prüfungsauftrag gemäss § 16 des Finanzkontrollgesetzes erteilt. Ohne detailliertere Finanzinformationen zum Projekt war es für die Kommission nicht möglich, die Berechnungsgrundlagen und die Kostenentwicklung des Projekts anhand der Angaben aus dem Regierungsratsschluss (RRB Nr. 782/2021 vom 7. Juli 2021) zu bewerten. Konkret wurde die Finanzkontrolle beauftragt, zu prüfen, ob die vom Regierungsrat geltend gemachten Kostenübertragungen korrekt erfolgt sind. Zudem war für die Kommission unklar, wie die von der JI und dem Regierungsrat vorgebrachten Gründe für die seit der Ausschreibung geltend gemachten Kostensteigerungen zu verstehen und einzuordnen sind. Zudem stellte sich die Frage, ob die vom Kantonsrat im Dezember 2021 beschlossene Budgetkürzung tatsächlich umgesetzt wurde.

In ihrem Bericht zuhanden der GPK kam die Finanzkontrolle zum Schluss, dass die mit RRB Nr. 782/2021 erfolgten Kreditübertragungen aus verwaltungsrechtlicher und kreditrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden seien. Auch seien die bei der Prüfung vorgelegten Akten und Berechnungen insgesamt geeignet, die vom Regierungsrat und von der JI vorgebrachten Begründungen für die Kostensteigerungen des Projekts seit dem Zuschlag an die Auftragnehmerin im Juli 2018 bis zur Ausgabenermächtigung durch den Regierungsrat im Juli 2021 rechnerisch nach-

---

<sup>50</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 36.

zuvollziehen. Im Weiteren hielt die Finanzkontrolle fest, dass es im KEF 2022–2025 in der betreffenden Investitionsrechnung zwar einen Darstellungsfehler gab, die im tatsächlichen Rechnungssystem hinterlegten Werte jedoch in Übereinstimmung mit dem Budgetbeschluss des Kantonsrates seien.<sup>51</sup>

Anschliessend befand sich das Projekt FAJuV – in der JI mittlerweile unter dem Namen ELFA (Elektronische Fallführung) laufend – gemäss JI seit Januar 2022 in der Realisierungsphase. Mitte Juli 2022 informierte die JI die GPK dann über weitere Projektverzögerungen, worauf die GPK die JI und eine Vertretung der Abraxas Ende September 2022 in der Kommission befragte. Dabei wurde der Kommission versichert, dass sämtliche Kosten, die aus Projektverzögerungen entstehen, von der Auftragnehmerin getragen würden. Für den Kanton entstünden keine zusätzlichen Kosten. Mit Ausnahme des Zeitplans würden die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen einschliesslich der zugesicherten Lieferprodukte unverändert bleiben. Zum Zeitplan hielt die JI gegenüber der GPK fest, dass die Auftragnehmerin der Direktion per Ende Oktober 2022 eine neue Gesamtplanung übermittelt habe. Diese sehe eine Einführung von Juris X im Bereich Justizvollzug und Wiedereingliederung per Oktober 2024 vor. Die Belastbarkeit dieser Planung war gemäss JI jedoch noch nicht gegeben und werde frühestens im Mai 2023 vorliegen.<sup>52</sup>

Im Berichtsjahr nahm eine Delegation der GPK im März 2023 Einsicht in das Vertragswerk zwischen der JI und der Abraxas betreffend das Projekt FAJuV/ELFA. Zudem liess sich die GPK Ende Juni 2023 ein weiteres Mal von der JI und einer Vertretung der Abraxas über den aktuellen Projektstand und das weitere Vorgehen informieren. Mitte Dezember 2023 musste die GPK schliesslich nicht überraschend vom Ausstieg der Abraxas aus dem Fachbereich Justiz und dem Abbruch von Juris X Kenntnis nehmen und befragte die Vorsteherin der JI und die IT-Abteilung der JI (Digital Solutions) in einer Kommissionssitzung Anfang Februar 2024 zu den jüngsten Entwicklungen.

Einsichtnahme in das Vertragswerk zwischen JI und Abraxas

Bei der Einsichtnahme von Mitte März 2023 stellte die GPK fest, dass sich die JI vertraglich hat absichern lassen, dass zusätzliche Kosten aufgrund weiterer Projektverzögerungen gänzlich zulasten der Abraxas als Auftragnehmerin gehen, so wie dies die JI und die Abraxas der GPK gegenüber im September 2022 erläutert hatten. Im Gegenzug verzichtete die JI auf die Einforderung der ursprünglich vertraglich festgelegten Konventionalstrafe.

---

<sup>51</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 38–41.

<sup>52</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 35.

## Weitere Verzögerungen bei der Entwicklung von Juris X

Ende Juni 2023 informierte die JI zusammen mit einer Vertretung der Abraxas die GPK dahingehend, dass das Projekt FAJuV/ELFA den nächsten Meilenstein nicht erreicht habe und es zu weiteren Verzögerungen komme. Die Abraxas führte gegenüber der GPK aus, dass die neuerlichen Verzögerungen nicht auf die gleichen Probleme zurückzuführen seien, wie die im Herbst 2022 aufgetretenen Projektrückstände. Damals sei vor allem ein Wechsel in der technologischen Umsetzung ausschlaggebend gewesen. Offenbar hatte die Abraxas sowohl mit teilweise fehlendem Fachpersonal als auch mit der Qualität einzelner Produktentwicklungsschritten sowie mit grundsätzlichen Problemen in der Softwarearchitektur zu kämpfen.<sup>53</sup> Nun hätten aber im technischen Bereich Fortschritte erzielt und bei der Neuaufsetzung der Plattform ein «technischer Durchstich» erreicht werden können, so die Abraxas im Juni 2023 gegenüber der GPK. Es seien noch kleinere technische Anpassungen nötig, dann könne mit der konkreten Umsetzung der Anwendungen auf der Plattform begonnen werden. Die neuen Verzögerungen seien der allgemeinen Komplexität des Projekts geschuldet. Der Geschäftsführer der Abraxas machte gegenüber der Kommission auch klar, dass das Projekt klar rote Zahlen schreibe. Nach dem Wechsel innerhalb der technologischen Umsetzung im Vorjahr sei die Abraxas mit dem neu eingeschlagenen Weg jedoch sicher, eine Lösung anbieten zu können, die dem neuesten Stand der Technik entspreche und auch bei der Auslieferung ein technisch modernes Produkt sein werde. Gleichzeitig führte die Abraxas jedoch auch aus, dass sich die Risikoeinschätzung zum Projekt im Wesentlichen nicht verändert habe.

Die GPK befragte die JI im Juni 2023 auch zu möglichen Alternativen, falls das Projekt der Abraxas scheitern sollte. Die Vorsteherin der JI hielt fest, dass die JI auf jeden Fall bis zum Januar 2024 das Projekt ELFA zusammen mit der Abraxas weiterverfolgen werde. Bis dann müsse seitens der Abraxas eine belastbare Planung für den weiteren Projektverlauf vorliegen. Gleichzeitig arbeite die JI daran, wie ein möglicher Plan B aussehen könnte. Diese Überlegungen gingen sehr weit, bis hin zur Möglichkeit einer Neuausschreibung bzw. einer neuen Modularisierung des gesamten Projekts. Die Priorität der JI sei jedoch weiterhin, das Projekt gemeinsam mit der Abraxas zum Abschluss zu bringen. Dies vor allem, weil die JI das Projekt im Grundsatz immer noch richtig finde und viel in diesen Prozess investiert habe.

---

<sup>53</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 34 und 35.

Ausstieg der Abraxas aus dem Fachbereich Justiz und Abbruch des Projekts ELFA

Am 12. Dezember 2023 informierte die Abraxas in einer Medienmitteilung, dass sie die Produktparte Juris (Entwicklung und Vertrieb juristischer Fachapplikationen) verkaufe. Die Produktparte werde von einer anderen Unternehmung übernommen. Ein wesentlicher Teil der aktuellen Juris-Mitarbeitenden werde von der Abraxas zu dieser Unternehmung wechseln. Mit dieser Entscheidung stelle Abraxas die Arbeiten an der umfassenden Erneuerung von Juris ein. Das Projekt ELFA werde abgebrochen und gemeinsam mit der JI die Aufhebung des entsprechenden Vertrags geklärt.

Die GPK wurde seitens der Vorsteherin der JI am Tag der Medienmitteilung der Abraxas kurz vor deren Veröffentlichung auf die neuesten Entwicklungen hingewiesen. Sie hielt gegenüber der GPK fest, dass mit dem Verkauf des Geschäftsfeldes der Abraxas ab sofort keine Anbieterin der Fachapplikationen Juris 4, Juris 5 und der Modernisierung Juris X mehr sei. Als Folge des Ausstiegs von Abraxas aus dem Fachbereich Justiz habe diese der JI mitgeteilt, dass sie den ELFA-Vertrag nicht erfüllen könne und das Vorhaben ELFA abgebrochen werden müsse. Neben dem Verkauf des Juris-Bereichs und den damit verbundenen Unwägbarkeiten sei die Tatsache, dass die Abraxas mehrere Meilensteine im Projekt ELFA nicht erreicht habe und vereinbarte Lieferergebnisse nicht habe erzielen können, ein weiterer wichtiger Grund für die Einstellung des Projekts. Der Kanton Zürich bleibe bei diesem einseitigen Vertragsabbruch durch die Abraxas finanziell schadlos.

Am gleichen Tag, wie die Abraxas öffentlich über ihren Ausstieg aus dem Fachbereich Justiz und den Abbruch des Projekts ELFA informierte, bewilligte der Regierungsrat gemäss Amtsblatt des Kantons Zürich eine zusätzliche gebundene Ausgaben von Fr. 4 805 800 für den weiteren Betrieb und den Unterhalt von RIS1 und RIS2. Die Ausgabenbewilligung erfolgte zugunsten der Leistungsgruppe Nr. 2201 (Generalsekretariat JI, dem die IT der JI [Digital Solutions] organisatorisch angegliedert ist). Zusammen mit den Ausgabenbewilligungen gemäss RRB Nrn. 1256/2014 und 389/2017 steht gemäss Regierungsrat eine Ausgabensumme von Fr. 10 164 800 zur Verfügung.<sup>54</sup>

An einer Kommissionssitzung von Anfang Februar 2024 befragte die GPK die Vorsteherin der JI zu den Vorkommnissen und hat zu einer späteren Sitzung auch bereits den Vorsteher der Finanzdirektion, die

---

<sup>54</sup> Amtsblatt des Kantons Zürich vom 22. Dezember 2023. Der entsprechende RRB wurde bis zum Berichtszeitpunkt auf der Internetseite des Regierungsrates ([zh.ch/de/politik-staat/gesetz-beschlusse/beschlusse-des-regierungsrates.html](https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetz-beschlusse/beschlusse-des-regierungsrates.html)) nicht publiziert (Stand 1.2.2024).



seitens des Kantons für die Beteiligung an der Abraxas zuständig ist, sowie eine Vertretung der Abraxas in die Kommission eingeladen. Darüber und über die Ergebnisse weiterer Abklärungen wird die GPK zu einem späteren Zeitpunkt berichten.

#### *Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen*

Nach neuerlichen technischen Schwierigkeiten und weiteren zeitlichen Verzögerungen musste die GPK Mitte Dezember 2023 nicht überraschend zur Kenntnis nehmen, dass die Abraxas die Entwicklung von Juris X abbricht und das Projekt ELFA gestoppt werden musste. Für die GPK ist unerklärlich, dass der Regierungsrat und die federführende JI trotz der bekannten Probleme derart lange am Informatikprojekt Juris X festhielten. Letztlich musste sogar ein einseitiger Projektabbruch und Vertragsausstieg der Auftragnehmerin hingenommen werden, ohne dass seitens des Kantons rechtzeitig auf die seit Jahren feststellbaren Missstände reagiert wurde.

Zwar hat sich der Kanton für die direkten Projektkosten vertraglich abgesichert, indem er erst zahlungspflichtig geworden wäre, wenn das Produkt geliefert worden wäre. Der Regierungsrat bewilligte allerdings Mitte Dezember 2023 zusätzliche Ausgaben von rund 4,8 Mio. Franken für den weiteren Betrieb und den Unterhalt der veralteten, aber weiterhin benötigten Anwendungen RIS1 und RIS2 (RIS1 hätte durch Juris X längst abgelöst werden sollen). Gemäss JI mussten diese Ausgaben unabhängig vom Abbruch von Juris X bewilligt werden, damit RIS1 und RIS2 weiterhin angewendet werden können. Wie die JI in ihrer Stellungnahme gegenüber der GPK ausführte, hätte ELFA noch länger nicht in Betrieb genommen werden können und RIS2 bleibt ebenfalls in Betrieb, bis es durch eine neue Fachapplikation abgelöst wird. Aus Sicht der GPK ist jedoch auffällig, dass der Regierungsrat die zusätzlichen Ausgaben praktisch zeitgleich mit der öffentlichen Bekanntgabe des Projektabbruchs von Juris X beschlossen hat.

Dass mit der Abraxas eine Anbieterin, an welcher der Kanton Zürich als Miteigentümer massgeblich beteiligt ist, ein für den Kanton so essenzielles Geschäftsfeld wie den Justizbereich einfach so aufgeben kann, wirft aus Sicht der GPK grundsätzliche Fragen auf. Die GPK hat daher beschlossen, nicht nur die Entwicklung und Einführung der Fachapplikation für den Justizvollzug weiter aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten, sondern auch die jüngsten Vorkommnisse rund um den Ausstieg der Abraxas aus dem Fachbereich Justiz zu untersuchen.

#### **4.4 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung**

##### *Ausgangslage*

Angestossen durch ein Postulat (KR-Nr. 24/2015), das auf eine vertiefte Untersuchung der GPK und der FIKO zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung<sup>55</sup> zurückging, legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. März 2018 eine direktionsübergreifende Beschaffungspolitik fest und setzte diese auf den 1. April 2018 in Kraft (RRB Nr. 202/2018). In der Folge beschloss die FIKO, das Thema weiterzuverfolgen und zu diesem Zweck die BD – unter Beizug einer Delegation der GPK – zur jährlichen Berichterstattung einzuladen.<sup>56</sup>

##### *Abklärungen und weiteres Vorgehen*

Im Berichtsjahr nahm die GPK zu diesem Thema keine Abklärungen vor. Sie wird in Zusammenarbeit mit den weiteren Aufsichtskommissionen die Thematik weiterverfolgen.

#### **4.5 Einfache Gesellschaften**

##### *Ausgangslage*

In den letzten Jahren war zu beobachten, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens, aber auch einzelne Einheiten aus der kantonalen Verwaltung, zunehmend Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft eingehen. Eine einfache Gesellschaft ist die Verbindung von zwei oder mehreren Institutionen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Ein Beispiel hierfür ist der Loop Zürich zum Aufbau eines medizinisch-wissenschaftlichen Forschungszentrums von ETH Zürich, Universität Zürich und weiteren universitären Spitälern. Eine solche Zusammenarbeit ist im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend nicht geregelt. Dies stellte auch die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zur Rechnung 2018 des Kantons fest und weist darauf hin, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken bergen und andererseits diese rechtlichen unregulierten vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.<sup>57</sup> Insbesondere könnte so die parlamentarische Kontrolle ausgehebelt werden.

---

<sup>55</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014, KR-Nr. 346/2014.

<sup>56</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45 und 46; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 52; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 55–59.

<sup>57</sup> Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich vom 7. Mai 2019, S. 24 und 25.

In der Folge nahm sich die FIKO in Absprache mit der GPK und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) dieses Themas an.<sup>58</sup> Im Kantonsrat gab es zudem einen Vorstoss, der vom Regierungsrat mit Verweis auf den Bericht der Finanzkontrolle eine Liste mit allen Beteiligungen des Kantons an einfachen Gesellschaften, Vereinen und Stiftungen sowie der damit verbundenen Aufgaben verlangte.<sup>59</sup> Auch die Staatskanzlei erkannte Handlungsbedarf und gab Anfang 2020 ein Gutachten zur rechtlichen Auslegeordnung über die einfachen Gesellschaften und die Beteiligung des Kantons an Vereinen in Auftrag. Vor allem sollten damit Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton geklärt werden.<sup>60</sup> Im Juli 2023 beschloss der Regierungsrat, eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe einzusetzen (RRB Nr. 872/2023). Die Arbeitsgruppe soll prüfen, welche materiellen Gründe und rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit in Form von einfachen Gesellschaften und Vereinen erforderlich sind, und diese anschliessend erarbeiten. Die Arbeitsgruppe nahm ihre Arbeit im Oktober 2023 auf. Der Vorsitz liegt bei der Staatskanzlei.

#### *Abklärungen und weiteres Vorgehen*

Im Berichtsjahr nahm die GPK zu diesem Thema keine weiteren Abklärungen vor. Sie wird in Zusammenarbeit mit den weiteren Aufsichtskommissionen die Thematik weiterverfolgen.

### **4.6 Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)**

#### *Ausgangslage*

Dem Strafvollzug kommt angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte ein hoher aufsichtsrechtlicher Stellenwert zu. Die GPK hatte deshalb im Jahr 2019 beschlossen, sich regelmässig mit dieser Thematik aus Sicht der Oberaufsicht zu befassen.<sup>61</sup>

#### *Abklärungen und weiteres Vorgehen*

Die GPK wurde im Berichtsjahr auf Wunsch der Direktion der Justiz und des Innern (JI) an einer Kommissionssitzung Ende Juni 2023 von der Vorsteherin der JI und dem Direktor der Untersuchungsgefängnisse Zürich über die Problematik des Handyschmuggels in den Untersuchungsgefängnissen informiert.

<sup>58</sup> Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 vom 18. Juni 2020, S. 34 und 35; Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 vom 20. Juni 2019, S. 49–51.

<sup>59</sup> Anfrage KR-Nr. 230/2019.

<sup>60</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 45 und 46.

<sup>61</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47.

Die Kommission wird grundsätzliche Fragen des Zürcher Justizvollzugs, besonders des Strafvollzugs, im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion weiterverfolgen.

#### **4.7 Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes**

##### *Ausgangslage*

Der Nachrichtendienst ist hauptsächlich im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 54 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 2 Bundesverfassung [SR 101]). Dementsprechend obliegen die Aufsicht und die politische Kontrolle über den Nachrichtendienst in erster Linie den zuständigen Bundesorganen. Das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) sieht jedoch vor, dass sich die parlamentarische Oberaufsicht nicht auf die Bundesebene beschränkt, sondern auch auf kantonaler Ebene ausgeübt wird (Art. 81 Abs. 3 NDG). So können die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane die kantonalen Vollzugsaufgaben nach Art. 85 Abs. 1 NDG überprüfen. Im Kanton Zürich fällt diese Aufgabe der GPK zu (§ 39 Abs. 1 KRR in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG). Die GPK nimmt ihre Oberaufsicht über den kantonalen Nachrichtendienst im Rahmen einer permanenten Subkommission wahr.<sup>62</sup>

##### *Abklärungen und weiteres Vorgehen*

Im Berichtsjahr hat sich die zuständige Subkommission wie in den Vorjahren von der kantonalen Dienstaufsicht über deren Kontrolltätigkeit beim kantonalen Nachrichtendienst (Dienst Nachrichtenbeschaffung der Kantonspolizei) informieren lassen. An der Orientierung nahm auch der Chef der Sicherheitspolizei-Spezialabteilung der Kantonspolizei teil. Die GPK wird nach ihrem bewährten Aufsichtskonzept ihre Arbeiten im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion in diesem Bereich weiterführen.

#### **4.8 Aufsicht über die Berufsfachschulen**

##### *Ausgangslage*

Bei der GPK sind im Verlaufe des Jahres 2022 verschiedene Hinweise auf angebliche Missstände an einzelnen Berufsfachschulen eingegangen. Kritisiert wurden von Teilen des Lehrkörpers die Schulleitungen sowie die Schulkommissionen, welche für die direkte Aufsicht über die Schulen zuständig sind. Kritik gab es auch am kantonalen Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und der Bildungsdirektion (BI). Vor diesem Hintergrund richtete die GPK im November 2022 schriftliche Fragen an die BI und hörte die Bildungsdirektorin und das MBA Mitte Januar 2023 an. Die GPK beschloss daraufhin, den von der BI angekündigten Reformprozess im Rahmen des Projekts «Governance Sekundarstufe II» aus Sicht der Oberaufsicht weiterzuverfolgen.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 54–56.

<sup>63</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 45–56.

### *Abklärungen*

Im Berichtsjahr hörte die GPK an einer Sitzung im Januar 2024 die Vorsteherin der BI und den Chef des MBA zu den Vorkommissionen an der Technischen Berufsfachschule Zürich (TBZ) an. Zur Situation an der TBZ leitete die BI Ende März 2023 eine Administrativuntersuchung ein. Der vertrauliche Untersuchungsbericht eines externen Anwaltsbüros vom September 2023 liegt der GPK vor. Im Zuge der Untersuchung stellte der Regierungsrat die Rektorin der TBZ vorsorglich im Amt ein. Die Einstellung im Amt hob das Verwaltungsgericht mit seinem Entscheid vom 9. November 2023 jedoch als rechtswidrig auf. Mitte Dezember 2023 informierte die BI, dass das Arbeitsverhältnis mit der Rektorin im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst werde. Darüber hinaus schilderten die BI und das MBA der GPK die aus ihrer Sicht massgeblichen Hintergründe, die zu diesem schulinternen Konflikt führten, erklärten das Vorgehen des MBA und der BI in dieser Sache und stellten sich den Fragen der Kommission.

Aus Sicht der Bildungsdirektion hängen die Konflikte an einzelnen Schulen auch mit den geltenden Führungs- und Aufsichtsstrukturen im Berufsschulbereich zusammen. Die Zuständigkeiten und Verfahren würden sich im Konfliktfall als problematisch erweisen. Für die unmittelbare Aufsicht über eine Berufsfachschule ist die jeweilige Schulkommission zuständig.<sup>64</sup> Die BI hat lediglich eine allgemeine Aufsicht, die im Gesetz nicht näher geregelt ist. Der Vollzug obliegt dem MBA.<sup>65</sup> Die Mitglieder der Schulkommission werden von der BI gewählt.<sup>66</sup> Laut Bildungsdirektorin kann das Präsidium einer Schulkommission jedoch nicht abgewählt werden.<sup>67</sup>

Der Regierungsrat wählt die Schulleitung (Rektorin oder Rektor sowie Prorektorinnen und Prorektoren) auf eine Amtszeit von vier Jahren.<sup>68</sup> Die Schulkommission beantragt dem Regierungsrat die Anstellung oder Entlassung der Rektorin oder des Rektors und der übrigen Schulleitungsmitglieder.<sup>69</sup>

Sowohl die Aufsichtsstrukturen als auch der Prozess zur Wahl der Schulleitungen für die Mittel- und Berufsfachschulen werden derzeit unter der Federführung der BI im Rahmen des Projekts «Governance Sekundarstufe II» überarbeitet. Von Ende März bis Ende Juni 2023

---

<sup>64</sup> § 11 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG BBG, LS 413.31).

<sup>65</sup> § 2 Abs. 1 der Verordnung zum EG BBG (VEG BBG, LS 413.311).

<sup>66</sup> § 4 Abs. 2 Bst. d EG BBG.

<sup>67</sup> Vgl. auch § 18 Abs. 3 VEG BBG.

<sup>68</sup> § 12 Abs. 3 EG BBG.

<sup>69</sup> § 11 Abs. 6 Bst. e EG BBG.

fürte die BI hierzu eine Vernehmlassung zur Änderung des Mittelschulgesetzes und des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Berufsbildung durch. Gemäss Bildungsdirektion (Stand Ende Januar 2024) werden die Ergebnisse derzeit in den Vorlagenentwurf eingearbeitet. Es ist geplant, die Vorlage im September 2024 dem Regierungsrat vorzulegen.

#### *Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen*

Die BI hat aus Sicht der GPK erkannt, dass systematische Mängel in den Zuständigkeiten und Aufsichtsstrukturen gegenüber den Berufsfachschulen bestehen, und hat entsprechende Gesetzesänderungen in Angriff genommen. Mögliche Reformen werden im Schulfeld schon seit mehreren Jahren kontrovers diskutiert. Für die GPK zeigt der an der TBZ eskalierte Konflikte exemplarisch, dass Reformen erforderlich sind. Die GPK erwartet, dass mögliche Neuerungen nun mit Nachdruck vorangetrieben werden und zur dringend nötigen Klärung der Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Gremien und Institutionen führen. Die GPK wird daher das Projekt «Governance Sekundarstufe II» weiterhin aus Sicht der Oberaufsicht verfolgen.

#### **4.9 Betreuung unbegleiteter Minderjähriger**

##### *Ausgangslage*

Die Aufnahme und Betreuung von Personen im Asylbereich ist eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen wird. Anders als erwachsene Personen werden unbegleitete Minderjährige (Mineurs non-accompagnés, MNA) nach der Zuteilung durch den Bund vom Kanton nicht auf die Gemeinden verteilt. Sie werden in der Regel in gesonderten kantonalen Strukturen untergebracht, in denen sie bis zu ihrer Volljährigkeit betreut werden, ehe sie einer Gemeinde zugewiesen werden. Lässt es der Integrationsstand zu oder ist eine Unterbringung bei Verwandten oder engen Bekannten in Familienpflege auf Dauer angelegt, werden MNA auch einer Gemeinde zugewiesen.

Seit mehreren Jahren gibt es immer wieder kritische Berichte in den Medien und von verschiedenen Organisationen zur Betreuungssituation von MNA im Schweizer Asylwesen. Zudem war das Thema wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Anfang Oktober 2022 informierte die Sicherheitsdirektion (DS) öffentlich über die Ergebnisse einer ausserordentlichen Betriebsprüfung des von der Asyl-Organisation Zürich (AOZ) geführten Zentrums für unbegleitete Minderjährige in Affoltern am Albis (MNA-Zentrum Lilienberg). Gestützt auf die Betriebsprüfung wurden Massnahmen eingeleitet.

Die GPK hat in der Folge im November 2022 beschlossen, die Betreuungssituation unbegleiteter Minderjähriger im Kanton Zürich in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen und die eingeleiteten Verbesserungsmassnahmen der kantonalen Behörden aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten.<sup>70</sup>

### *Abklärungen*

Die GPK befasste sich zuerst mit den Grundzügen der kantonalen MNA-Strukturen und den generellen Zuständigkeiten im MNA-Bereich. Anschliessend befragte sie die DS zu den aufgetretenen Problemen bei den MNA-Zentren sowie zu den bestehenden MNA-Strukturen und deren Neuausrichtung. Zudem liess sich die Kommission von der Bildungsdirektion (BI) über die Beistandschaften für MNA und weitere Fragen aus dem Bildungsbereich, die im Zusammenhang mit den MNA stehen, informieren.

### Kantonale MNA-Strukturen

MNA werden vom Kanton grundsätzlich in gesonderten Strukturen untergebracht, in denen sie in der Regel bis zu ihrer Volljährigkeit betreut werden, ehe sie einer Gemeinde zugewiesen werden. Die Erfüllung dieser Aufgabe überlässt der Kanton gestützt auf Art. 80a des Asylgesetzes<sup>71</sup> seit Jahren Dritten. Trotz der Aufgabendelegation bleibt der Kanton für die Erfüllung dieser Aufgabe jedoch verantwortlich und hat diese zu gewährleisten. Seitens des Kantons vollzieht das Kantonale Sozialamt (KSA) gestützt auf § 4 der Asylfürsorgeverordnung (AfV<sup>72</sup>) die dem Kanton in der Betreuung, Unterbringung und Unterstützung der Asylsuchenden übertragenen Aufgaben.

Im Rahmen seiner Vollzugsaufgaben obliegt es dem KSA, auch die Vertragserfüllung durch externe Dienstleister zu überwachen. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat für die Betreuung von MNA Empfehlungen verabschiedet.<sup>73</sup> Die Unterbringung der MNA erfolgt demnach unter Berücksichtigung von Alter, Entwicklungsstand und besonderen Bedürfnissen in einem MNA-Zentrum, bei Verwandten, in Pflegefamilien oder besonderen Einrichtungen.

Die Aufsicht des KSA über den MNA-Bereich besteht einerseits aus einem Leistungs-Finanz-Controlling und andererseits aus Besuchen vor Ort. Bei diesen angekündigten wie auch unangekündigten Besuchen

---

<sup>70</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 46.

<sup>71</sup> Asylgesetz (AsylG, SR 142.31).

<sup>72</sup> Asylfürsorgeverordnung (AfV, LS 851.13).

<sup>73</sup> SODK, Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu unbegleiteten minderjährigen Kindern und Jugendlichen aus dem Asylbereich vom 20. Mai 2016.

der Zentren können Augenscheine genommen, Unterlagen eingesehen sowie Personen befragt werden. Im Zeitraum 2015 bis Mai 2022 fanden gemäss den vorliegenden Informationen lediglich zwei dieser Besuche unangekündigt statt (Tabelle 1). Alle Aufsichtsbesuche wurden ausgewertet und die AOZ hat in der Folge verschiedene Massnahmen ergriffen. Als Auftraggeber und Aufsichtsinstanz stand das KSA mit den Verantwortlichen der AOZ laufend im Austausch.<sup>74</sup> Um die Aufsicht gemäss § 5 AfV sicherzustellen, hat das KSA im Jahr 2019 als zusätzliches Aufsichtselement zudem eine unabhängige fachliche Aufsicht eingeführt und hierzu einem externen Beratungsunternehmen (Schiess AG) einen entsprechenden Auftrag erteilt.

Tabelle 1: Aufsichtsbesuche 2015–2022

Jahr	Anzahl Besuche	Aufsichtsbesuche durch	Ort	Form	Quelle
2015	verschiedentlich 2 (Zollikon)	Amtschef KSA	Lilienberg Zollikon	–	
		–	Abteilungsleitung Asylkoordination mit mündlichem Erfahrungsaustausch	kleinere Aussenstellen	
2016	1	Leitung Kantonale Asylkoordination (18.11.2016)	Lilienberg	angekündigt, keine Berichte oder Protokolle	GR Nr. 2019/433
2017	1	Leitung Kantonale Asylkoordination (20.06.2017)	Lilienberg	angekündigt, keine Berichte oder Protokolle	
2018	k. A.	–	–	–	GR Nr. 2019/433
2019	2	KSA mit KSSG Schiess AG (20.11.2019)	Lilienberg	angekündigt	
2020	1	KSA	Lilienberg	unangekündigt	KR-Nr. 282/2022
2021	4	KSA Schiess AG	Lilienberg und Aubrugweg	angekündigt	
2022 (bis Mai)	2	KSA	Lilienberg	unangekündigt angekündigt	

Aufgrund der schwankenden Asylzahlen müssen die personellen und infrastrukturellen Kapazitäten der MNA-Strukturen immer wieder angepasst werden. Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die Bewirtschaftung der kantonalen MNA-Strukturen im Zeitraum von 2015 bis Mai 2022:

<sup>74</sup> Antwort des Stadtrats auf die Schriftliche Anfrage GR Nr. 2019/433. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 29. Januar 2020.



Tabelle 2: Kantonale MNA-Infrastruktur<sup>75</sup>

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
MNA Lilienberg								
MNA-Aussenstelle Sonnenberg	Oktober 2015		Mai 2017					
MNA-Aussenstelle Leutschenbach	Juli 2015			April 2018				
MNA-Aussenstelle Wiesendangen		Februar 2016		Juli 2018				
MNA-Zentrum Zollikon		August 2016		August 2018				
MNA-Aussenstelle Höngg	Februar 2015			Dezember 2018				
MNA-Aussenstelle Leimbach			Juni 2017		August 2019			
Wohngruppe Aubruggweg Zürich					August 2019			
MNA-Aussenstelle Affolternstrasse/ Oerlikon								Mai 2022
Temporäre Asyl-Unterkunft ehem. Polizeikaserne Zürich								

Quelle: Gemäss Angaben in GR Nr. 2018/363 mit Ergänzungen. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 7. November 2018.

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens auf Bundesebene hat der Kanton die Leistungsverträge zum Betrieb von Durchgangszentren, Rückkehrzentren und MNA-Strukturen im Jahr 2018 neu ausgeschrieben. Die AOZ erhielt den Zuschlag für den fünfjährigen Betrieb der MNA-Strukturen im Kanton Zürich (RRB Nr. 1165/2018). Sie ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Zürich und erbringt im Asyl-, Flüchtlings- und Migrationsbereich verschiedene fachliche Dienstleistungen im Auftrag von Bund, Kantonen, Gemeinden und anderen Stellen der öffentlichen Hand. Gemäss dem zwischen KSA und AOZ abgeschlossenen Rahmenvertrag über den Zeitraum von März 2019 bis Februar 2024 gewährleistete die AOZ in den vergangenen Jahren mit dem MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis und der MNA-Aussenstelle Aubruggweg in Zürich die Unterbringung und die sozialpädagogische Betreuung der Kinder und Jugendlichen. Mit der Vergabe hat die AOZ dem Kanton ein Betreuungskonzept garantiert, das den Bedürfnissen

<sup>75</sup> Gemäss Angaben in GR Nr. 2018/363 mit Ergänzungen. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 7. November 2018.

der MNA Rechnung tragen soll und sich an den Empfehlungen der SODK orientiert. Die AOZ hat sich damit vertraglich dazu verpflichtet, das Wohl der Betreuten jederzeit sicherzustellen.<sup>76</sup>

### Kritik an Betreuungssituation in MNA-Zentren

Der Umgang mit MNA und besonders die Betreuungssituation im MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis waren wiederholt in der Kritik.<sup>77</sup> Vor allem im Sommer und Herbst 2022 gab es eine Reihe von Medienberichten, wonach die AOZ das vereinbarte Konzept ungenügend umsetze und am Lilienberg unhaltbare Zustände herrschen würden.<sup>78</sup> Auch im Kantonsrat wurde die Thematik in Form von Anfragen an den Regierungsrat aufgegriffen (KR-Nrn. 282/2022, 283/2022 und 285/2022). Ein dringliches Postulat, mit dem der Regierungsrat aufgefordert worden wäre, aufzuzeigen, wie er die Situation für MNA im Kanton Zürich grundsätzlich verbessern will, lehnte der Kantonsrat im Juli 2022 jedoch ab (KR-Nr. 196/2022).

Ende Mai 2022 beauftragte das KSA die Schiess AG mit einer ausserordentlichen Betriebsprüfung des von der AOZ im Auftrag des Kantons geführten MNA-Zentrums Lilienberg. Gemäss Untersuchungsbericht gingen im Zeitraum von Dezember 2021 bis Mai 2022 mehrere Aufsichtsmeldungen (von der Zentralstelle MNA des AJB im Namen der Beistandspersonen, von einer Gruppe von Lehrpersonen der für einen Grossteil der im Lilienberg betreuten MNA zuständigen Schule und vom Team von family help der Fachstelle für psychotherapeutisch-psychiatrische Betreuung und traumaspezifische Behandlung unbegleitet geflüchteter Kinder und Jugendlichen) ein.<sup>79</sup> Wie oben erwähnt, nahm das beauftragte Beratungsunternehmen für die Jahre 2019 bis 2023 bereits im Auftrag der Sicherheitsdirektion bzw. des KSA die Aufsicht über die fachliche Umsetzung der zwischen dem KSA und der AOZ vereinbarten Angebote und Dienstleistungen wahr.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Antwort des Regierungsrates vom 2. November 2022 auf die Interpellation KR-Nr. 394/2022.

<sup>77</sup> Siehe z. B. «Streit um Teenager-Flüchtlinge», Tages-Anzeiger vom 23. Mai 2019, sowie Anfragen KR-Nrn. 156/2019 und 162/2019.

<sup>78</sup> «Das Kindswohl ist gefährdet», Tages-Anzeiger vom 3. Juni 2022; «Vorwürfe gegen die Leitung des Asylzentrums Lilienberg», Radio SRF Heute Morgen vom 3. Juni 2022; «Aufsichtsbericht: Scharfe Kritik an Jugend-Asylheim», Tages-Anzeiger vom 5. Oktober 2022; «Situation ist besorgniserregend», Tages-Anzeiger vom 5. Oktober 2022.

<sup>79</sup> Schiess AG, Ausserordentliche Betriebsprüfung MNA-Zentrum Lilienberg, Bericht vom 30. September 2022 im Auftrag des Kantonalen Sozialamtes, veröffentlicht mit Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion von 4. Oktober 2022.

<sup>80</sup> Antwort des Regierungsrates vom 7. September 2022 auf die Anfrage KR-Nr. 285/2022; Bericht Schiess AG vom 30. September 2022, S. 1.

Die ausserordentliche Betriebsprüfung kam zusammenfassend zum Schluss, dass die soziale und pädagogische Betreuungssituation im MNA-Zentrum Lilienberg besorgniserregend sei.<sup>81</sup> Die zentrale Empfehlung des Berichts lautete, dass die Belegung im MNA-Zentrum um rund die Hälfte zu reduzieren sei. Zur Betreuungssituation hielt der Bericht fest, dass es bei der AOZ im Zentrum Lilienberg seit Spätsommer 2021 einerseits zu ausserordentlich hoher Personalfuktuation gekommen sei, während sich andererseits die Zahl der im Lilienberg untergebrachten Jugendlichen nahezu verdoppelt habe. Um eine angemessene soziale und pädagogische Betreuung gewährleisten zu können, empfahl der Bericht, zusätzliche Ressourcen einzusetzen und besonders mehr Fachpersonal aufzubauen.<sup>82</sup>

Mit dem 2019 bei der Vergabe festgelegten Betreuungskonzept zu den damals definierten Preisen ist die AOZ mit dem Anstieg der MNA-Zahlen offenbar in finanzielle Schwierigkeiten geraten und konnte die ursprünglich offerierten Leistungen nicht ausreichend erbringen, was die AOZ in einer Medienmitteilung von Anfang Oktober 2022 auch einräumte. Das Zentrum Lilienberg sei mit 90 Personen überbelegt und eine kontinuierliche Betreuungsbeziehung sei nicht gewährleistet. Das Haus sei zu eng, zu ringhörig und es mangle an sanitären Einrichtungen und Rückzugsmöglichkeiten.<sup>83</sup>

Die Sicherheitsdirektion informierte Anfang Oktober 2022 in einer Medienmitteilung über die Ergebnisse der Betriebsprüfung sowie über eingeleitete Sofortmassnahmen. Ziel sei es, die Belegung des Zentrums Lilienberg von 90 auf maximal 60 Jugendliche zu reduzieren. Hierzu habe das KSA der AOZ den Auftrag erteilt, zwei neue Aussenstellen zu eröffnen. Zudem verlange der Kanton, dass das Fachpersonal im Lilienberg aufgestockt werde. Darüber hinaus werde der Kanton die Erkenntnisse aus dem Bericht bei der im Jahr 2023 anstehenden Neuausschreibung des Auftrags für die MNA-Strukturen berücksichtigen.<sup>84</sup>

Im Juni 2023 wurde in weiteren Medienberichten die Betreuungssituation für MNA in der provisorischen Asylunterkunft in der alten Kaserne in der Stadt Zürich kritisiert.<sup>85</sup> Die provisorische Asylunterkunft wurde Anfang 2023 aufgrund steigender Asylzahlen eröffnet und wird im Auftrag des Kantons von der ORS Service AG betrieben.<sup>86</sup> Zur Situation

<sup>81</sup> Bericht Schiess AG vom 30. September 2022, S. 6.

<sup>82</sup> Bericht Schiess AG vom 30. September 2022, S. 89.

<sup>83</sup> «Grosser Handlungsbedarf im Asylzentrum Lilienberg für Jugendliche» Medienmitteilung der AOZ vom 4. Oktober 2022.

<sup>84</sup> Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 4. Oktober 2022.

<sup>85</sup> «Junge Asylsuchende leben beengt», Tages-Anzeiger vom 21. Juni 2023; «Zürcher Asylunterkunft in der Kritik», SRF Rendez-vous vom 21. Juni 2023.

<sup>86</sup> Medienmitteilung der Sicherheitsdirektion vom 16. Januar 2023.

in der ehemaligen Polizeikaserne wurde im Kantonsrat die Interpellation KR-Nr. 247/2023 eingereicht, die der Regierungsrat Anfang Juli 2023 schriftlich beantwortete und im Kantonsrat Ende November 2023 diskutiert wurde.

#### Neuausrichtung der kantonalen MNA-Strukturen

Da die bestehenden Rahmenverträge für die Leistungen im Asylbereich Ende Februar 2024 auslaufen, hat der Kanton die Aufträge mit Beginn März 2024 neu ausgeschrieben. Wie der Regierungsrat in seinem Beschluss Nr. 1223/2023 vom 25. Oktober 2023 zur Auftragsvergabe schreibt, soll zur Erhöhung der Schwankungsfähigkeit im MNA-Bereich mit mindestens drei Anbietenden je ein Rahmenvertrag für die Dauer von vier Jahren abgeschlossen werden (1. März 2024 bis 29. Februar 2028, mit Verlängerungsoption durch den Kanton um ein Jahr bis Ende Februar 2029). Gestützt auf die längstens fünfjährigen Rahmenverträge sollen für jeden MNA-Standort ein kündbarer Einzelvertrag für den Betrieb abgeschlossen werden, in dem die unterkunftsspezifischen Details geregelt werden. In diesen Einzelverträgen wird die Übernahme einer oder mehrerer MNA-Wohngruppen am gleichen Standort geregelt. Es wird insbesondere festgelegt, welche Zielgruppe bzw. Belegung vorgesehen (Betreuungsintensität, Personalmix) und welche Infrastruktur zu betreiben ist (Lage, Zimmerzahl, Gemeinschaftsräume, betriebliche Logistik). Als Grundlage für einen Einzelvertrag hat die Zuschlagsempfängerin oder der Zuschlagsempfänger ein kurzes Ergänzungsangebot einzureichen, das den im Rahmenvertrag vereinbarten Konditionen aus der Submission zu entsprechen hat. Die Zuschlagsempfängerinnen und -empfänger haben keinen Anspruch auf ein festes Auftragsvolumen. Die Abrechnung der Kosten für die Abgeltung des Auftrags soll neu gemäss dem tatsächlichen Aufwand je Personalkategorie erfolgen. Mit den ausgeschriebenen Leistungen soll die Betreuung von rund 540 MNA in hinsichtlich Betreuungsintensität differenzierten MNA-Wohngruppen sichergestellt werden.

Die Sicherheitsdirektion informierte die GPK über die Kriterien bei der Neuausschreibung und den Vergabeentscheid in der Sitzung vom 2. November 2023 und tags darauf in einer Medienmitteilung. Gemäss RRB Nr. 1223/2023 geht der Zuschlag für die zukünftige Betreuung der MNA an drei Fachorganisationen: AOZ, Caritas und ORS. Zudem wurde festgelegt, dass das KSA aufgrund der Erfahrungen in der vorherigen Leistungsperiode und der Erkenntnisse aus der ausserordentlichen Betriebsprüfung des Zentrums Lilienberg zukünftig neue Aufgaben übernimmt, die bisher von der AOZ erbracht wurden. Dies ist aus Sicht des Regierungsrates nötig, da künftig mehrere Anbietende MNA-Wohngruppen betreiben. Damit erhöhe sich der Koordinationsaufwand des KSA,

und dieses habe sicherzustellen, dass die Ressourcenallokation angemessen sei. So wird das KSA künftig die Konzeptvorgaben für die einzelnen MNA-Wohngruppen mit standortbezogenen Pflichtenheften oder Leistungskatalogen konkretisieren. Die bedarfsorientierte Platzierung in die einzelnen Wohngruppen erfolgt durch das KSA und wird nach der Erstaufnahme in eine kantonale MNA-Wohngruppe mittels Abklärungsprozess unter Beizug der Beistandspersonen und weiteren mit dem Fall befassten Stellen validiert. Des Weiteren klärt das KSA die integrationsorientierte Zuweisung in eine Gemeinde im Einzelfall ab, unter Einbezug der Betreuungs- und der Beistandspersonen.

Wie der Vorsteher der DS gegenüber der GPK ausführte, habe die DS im Vergabeprozess alles umgesetzt, was im Bericht zur externen Betriebsprüfung des Zentrums Lilienberg als Verbesserungsmassnahmen empfohlen worden sei. Dies betreffe vor allem eine höhere Gewichtung des Betreuungsanteils. Auch seien die Zuschlagskriterien neu priorisiert worden. Konkret wird bei den Durchgangszentren der Preis mit 40% und bei den Rückkehrzentren mit 50% gewichtet (RRB Nr. 1198/2023). Bei den Wohngruppen für MNA beträgt die Preisgewichtung neu lediglich noch 25%. Dafür sind die fachliche Qualifikation mit 55% und die Leistungsfähigkeit mit 20% deutlich höher gewichtet worden (RRB Nr. 1223/2023). Gemäss der Chefin des KSA sei die damalige Offerte der Aoz im Jahr 2018 unter dem Eindruck der Zahlen aus dieser Zeit zu bewerten. Kurz zuvor sei ein starker Rückgang der MNA-Zahlen zu verzeichnen gewesen. Es sei für das KSA damals überhaupt nicht erkennbar gewesen, dass das Angebot der Aoz zu Schwierigkeiten führen könnte. Als Konsequenz daraus sei im Rahmen der neuen Ausschreibung entschieden worden, dass das KSA künftig die Personalkosten direkt übernehmen wird. Damit trage das Amt das ganze finanzielle Risiko und sei nicht von den Kalkulationen der Anbieter abhängig. Mit der neuen Ausschreibung seien vor allem zwei Ziele verfolgt worden: Das Angebot müsse schwankungsfähiger werden und die Lasten sollen auf mehrere Anbieter verteilt werden. Es soll zudem zielgruppenorientierter vorgegangen werden. Dazu gehöre auch, dass das KSA mitentscheide, an welchen Standorten MNA untergebracht werden.

Die neue Aufgabenverteilung ist mit deutlichen Mehrkosten verbunden. Für den fünfjährigen Betrieb der MNA-Wohngruppen (einschliesslich Verlängerungsoption) rechnet der Regierungsrat mit Kosten von rund 270 Mio. Franken. Zudem hat er mit Beschluss Nr. 1223/2023 eine auf zwei Jahre befristete zusätzliche Stelle für den Betrieb von Wohngruppen für MNA bewilligt. Gemäss Aussagen der DS in der GPK wird der Kanton im Jahr 2024 folglich 28 Mio. Franken mehr für die Betreuung von MNA ausgeben als bisher. Für den Dienstleistungsauftrag zum Betrieb der MNA-Strukturen für die fünfjährige Periode von März 2019

bis Februar 2024 hatte der Regierungsrat in Abhängigkeit von der Auslastung noch Ausgaben bis höchstens rund 55 Mio. Franken bewilligt (RRB Nr. 1165/2018).

### Beistandschaften

Die zuständige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) ernannt für alle MNA im Asylverfahren eine Beistandschaft. Die Beistandspersonen führen ihre Mandate als unabhängige Organe des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes im Auftrag der im Einzelfall zuständigen KESB nach Art. 306 Abs. 2 des Zivilgesetzbuches (SR 210) aus. Die Beistandsmandate werden in der Regel auf die Berufsbeistände der Zentralstelle MNA des Amtes für Jugend und Berufsberatung (AJB) in der BI übertragen. Die Beistandspersonen haben die Interessen der einzelnen Jugendlichen umfassend zu wahren und im Einzelfall dafür zu sorgen, dass den Bedürfnissen und dem Schutz der Jugendlichen Rechnung getragen wird. Sie stehen im regelmässigen Austausch mit den Jugendlichen. Die Gemeinden leisten an den Kosten der Beistandschaften und Vormundschaften für MNA und an den Kosten der sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich gemäss dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, LS 852.1) Beiträge von 40% (§ 35 Abs. 2 KJHG).

Neben der DS liess sich die GPK im November 2023 an einer separaten Sitzung von der Zentralstelle MNA im AJB über ihre Aufgaben informieren und befragte den Leiter der Zentralstelle dazu, wie das AJB die Unterbringung, Betreuung und Unterstützung der MNA im Kanton Zürich einschätzt. Dabei wurde deutlich, dass es sich bei der Arbeit der Zentralstelle MNA um eine Kinderschutzmassnahme handelt. Mit Erreichen des 18. Lebensjahres ist die Zentralstelle somit nicht mehr zuständig. Grundsätzlich ist das System so ausgestaltet, dass ab dem 18. Lebensjahr der Sozialdienst der jeweiligen Gemeinde zuständig ist. Weiter wurden die spezifischen Herausforderungen für die Schulgemeinden und Schulen im Umgang mit MNA thematisiert.

### *Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen*

Für die GPK zeigt die Neuausrichtung der kantonalen MNA-Strukturen, dass die bisherigen Strukturen den jüngst stark zunehmenden Asyl- und MNA-Zahlen nicht gewachsen waren und die vorgebrachte Kritik an der Betreuungssituation besonders im MNA-Zentrum Lilienberg berechtigt war. Aus Sicht der GPK haben das zuständige KSA und die DS auf die sich zuspitzende Situation erst verzögert reagiert. Die Kommission ist klar der Auffassung, dass das KSA auch bei einer Auslagerung des Betriebs der MNA-Strukturen an externe Dritte in der Pflicht bleibt und trotz der Delegation für die Erfüllung dieser staatlichen Auf-

gaben verantwortlich bleibt und diese zu gewährleisten hat. Mit der ausserordentlichen Betriebsprüfung des MNA-Zentrums Lilienberg und dem Einleiten von Sofortmassnahmen haben die DS und das KSA dann adäquat reagiert und die Erkenntnisse gezielt in die laufenden Arbeiten zur Neuausschreibung der MNA-Strukturen einfliessen lassen.

Im Nachhinein zeigte sich, dass im Rahmen der im Jahr 2018 geschaffenen MNA-Strukturen nicht angemessen auf einen starken Anstieg der MNA-Zahlen reagiert werden konnte. Mit der Neuausrichtung der MNA-Strukturen ist der Regierungsrat nun bereit, zukünftig deutlich mehr finanzielle Mittel für die Betreuung der MNA einzusetzen und die Strukturen mit mehreren Anbietern zu flexibilisieren. Zudem soll das KSA eine zentrale Steuerungsfunktion einnehmen.

Für die GPK ist es zu früh, die eingeleitete Neuausrichtung der kantonalen MNA-Strukturen zu bewerten. Die Kommission hat dazu eine Reihe von Fragen gestellt. Die Antworten darauf sind noch ausstehend. Sie hat deshalb beschlossen, den Aufbau und die Umsetzung der neuen Strukturen sowie die Steuerungs- und Aufsichtsfunktion des KSA aus Sicht der Oberaufsicht weiterhin zu begleiten. Die GPK wird weiterverfolgen, ob mit dem deutlich erhöhten Ressourceneinsatz die gewünschte Verbesserung in den MNA-Strukturen und bei der Betreuung der MNA auch tatsächlich erreicht wird.

#### ***4.10 Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung***

##### *Ausgangslage*

Seit Anfang April 2020 ist das neue Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, LS 832.01) in Kraft und wird seit 2021 umgesetzt. Mit der individuellen Prämienverbilligung (IPV) werden Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit einem Beitrag an die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung unterstützt. Gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) müssen die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 80% und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen (Art. 65 KVG).

Die Prämienverbilligung wird von Bund und Kantonen finanziert. Bei der Umsetzung verfügen die Kantone jedoch über weitgehende Kompetenzen, weshalb die Bedingungen für den Erhalt der Prämienverbilligung (Einkommens- und Vermögenobergrenze) die Höhe und die Art der Auszahlung (automatisch oder auf Antrag sowie Frist) je nach Kanton verschieden sind. Die Umsetzung im Kanton Zürich war immer wieder auch Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen (KR-Nrn. 1/2023, 422/2023, 368/2022) und Thema in den Kommissionen des Kantonsrates.

### *Weiteres Vorgehen*

Die GPK hat Mitte Dezember 2023 beschlossen, das Thema in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen. In einem nächsten Schritt wird die Kommission ihren diesbezüglichen Fokus und das weitere Vorgehen festlegen.

## **5 Schlussbemerkungen**

Mit diesem Tätigkeitsbericht 2023–2024 legt die GPK den ersten Jahresbericht zu ihren Prüfungen des Regierungs- und Verwaltungshandelns in der Legislaturperiode 2023–2027 vor. Sie hat hierbei im Berichtsjahr drei Prüfungen abgeschlossen und zu zehn laufenden Prüfungen weitere Abklärungen vorgenommen. Erneut erstreckten sich die Prüfungen über sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei, was die inhaltliche Breite und politische Bedeutung der parlamentarischen Oberaufsicht für den Kantonsrat unterstreicht. Einen Kommissionsschwerpunkt bildeten auch im letzten Amtsjahr die Querschnittsfunktionen des Verwaltungshandelns. Dazu zählen etwa die IKT-Dienstleistungen und die digitale Transformation der Verwaltung und das kantonale Personalwesen mit vermehrt zentral gesteuerten HR-Prozessen. Obwohl die Kommission Fortschritte erkennt, fordert sie weiterhin konsequentere und zügigere Schritte zur Umsetzung eines harmonisierten und zentral gesteuerten Verwaltungsmanagements. Weitere Kommissionsschwerpunkte bildete das kantonale Steueramt und die Fachapplikation Justizvollzug. Nach verschiedenen Hinweisen auf verzögerte Rechnungstellungen von Steuerforderungen in den letzten Jahren konnte nun endlich eine deutliche Verbesserung des Bearbeitungsstandes festgestellt werden. Die Befassung der GPK hat in dieser Sache etwas Positives bewirkt. Ein herber Rückschlag für den Justizbereich war das Scheitern der Fachapplikation Justizvollzug. Dies wirft für die GPK grundsätzliche Fragen aus Sicht der Oberaufsicht auf. Sie wird daher auch die jüngsten Vorkommnisse rund um den Ausstieg der Abraxas Informatik AG näher untersuchen.

Wie in den letzten Jahren weist die GPK nachdrücklich darauf hin, dass sie ihre Aufgaben nur wirksam erfüllen kann, wenn sie durch Regierungsrat und Verwaltung proaktiv und rechtzeitig informiert wird. Die Auskunftstätigkeit darf sich nicht auf das Minimum beschränken oder gar nur auf das beziehen, was seitens der Kommission explizit gefragt wird. Gefordert ist vielmehr eine offene, breite, rasche und vertrauensvolle Information zu allen Aspekten der Prüfungen der Kommission und allen weiteren Vorkommnissen, die aus Sicht des Parlaments von Bedeutung sein könnten. Die Kommission fordert den Regierungsrat auf, diesen Anforderungen konsequent nachzukommen.



Auch in diesem Geschäftsjahr hat die Finanzkontrolle die GPK hervorragend unterstützt. Neben den Semesterberichten, die der Kommission vorgelegt und anlässlich einer Sitzung erläutert werden, stand die Finanzkontrolle der GPK auch beratend zur Seite bei Abklärungen zu einzelnen Sachfragen, die vertiefte Expertise und personelle Ressourcen verlangen und verwaltungsunabhängig zu untersuchen sind. Eine wirksame Aufsichtstätigkeit wäre für die GPK nicht möglich ohne die kompetente Unterstützung durch das Kommissionssekretariat und die Parlamentsdienste insgesamt. Dem Kommissionssekretär Christian Hirschi und dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Heiri Gander dankt die Kommission für die umsichtige und qualitativ hochstehende Arbeitsweise in allen Belangen unserer Tätigkeit. Marie Drath gebührt unser Dank für die sorgfältige und präzise Protokollierung der Sitzungen. Abschliessend dankt die GPK den Mitgliedern des Regierungsrates und der Staatschreiberin sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung, der weiteren von ihr beaufsichtigten Institutionen, der Finanzkontrolle und der Parlamentsdienste für die konstruktive Zusammenarbeit im Berichtsjahr 2023/2024.

Zürich, 29. Februar 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto	Christian Hirschi