

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über ihre Tätigkeit von März 2022 bis Februar 2023

KR-Nr. 26/2023

(vom 2. März 2023)

Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst:

Inhalt

Das Wichtigste in Kürze	3
1 Einleitung	5
2 Auftrag und Organisation	5
2.1 Gesetzlicher Auftrag	5
2.2 Informationsrechte	6
2.3 Arbeitsweise	6
2.4 Organisation und Sitzungstätigkeit	7
3 Abgeschlossene Prüfungen	9
3.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements	9
3.2 IKT und Digitale Verwaltung	18
3.3 Innovationspark Zürich	19
3.4 Verselbstständigung des Lehrmittelverlags	21
3.5 Impfkampagne Covid-19	23
3.6 Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften	24
4 Laufende Prüfungen	25
4.1 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung	25
4.2 Elektronisches Patientendossier	28
4.3 Fachapplikation Justizvollzug	33
4.4 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung	36

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Gregor Kreuzer, Zürich; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Thalwil; Romaine Rogenmoser, Bülach; Manuel Sahli, Winterthur; Sekretär: Christian Hirschi.

4.5	Einfache Gesellschaften	37
4.6	Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)	38
4.7	Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes	38
4.8	Rückstände beim Steueramt	41
4.9	Aufsicht über die Berufsfachschulen	45
4.10	Betreuung unbegleiteter Minderjähriger	46
4.11	Datensicherheitsvorfall bei der JI	46
5	Schlussbemerkungen	47

Das Wichtigste in Kürze

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) erstattet dem Kantonsrat Bericht über ihre Tätigkeit von März 2022 bis Februar 2023. Sie hat in diesem Zeitraum sechs Prüfungen abgeschlossen und zu elf laufenden Prüfungen weitere Abklärungen vorgenommen. Daneben hat die GPK wie jedes Jahr die Jahres- und Geschäftsberichte jener Behörden behandelt, die ihr von Gesetzes wegen zugewiesen sind.

Immobilienmanagement bleibt anforderungsreich

Nachdem der Regierungsrat eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2015 zur Einführung des Mietermodells in der kantonalen Verwaltung nur zögerlich umsetzte, beschloss die GPK Ende 2016, die Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten. Seit Anfang 2019 ist das Mietermodell in Kraft. Auch wenn die GPK mit dem vorliegenden Bericht ihre Prüfung abschliesst, bleibt die Reorganisation des Immobilienmanagements eine fortlaufende Aufgabe. Neben den neuen und anspruchsvollen Aufgaben des Immobilienamtes hängen die festgestellten Probleme auch mit der nach wie vor unzureichenden Akzeptanz des Mietermodells in einzelnen Direktionen und Ämtern zusammen. Zudem zeigt sich, dass eine zentralisierte Aufgabenerfüllung nicht zwingend günstiger sein muss. Sie erfolgt jedoch professioneller, weshalb davon auszugehen ist, dass sie zumindest längerfristig auch wirtschaftlicher sein wird.

Schleppende Reformen im Bildungsbereich

Die GPK hat sich im Berichtsjahr weiter mit verschiedenen Bildungsthemen befasst. Seit mehreren Jahren ist der Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) ein Thema, dessen Verselbstständigung der Kantonsrat im Jahr 2016 beschlossen hatte. Ende 2021 verliet der Kantonsrat erneut seinem Willen zur Verselbstständigung Nachdruck und verabschiedete eine entsprechende Finanzmotion. Der LMVZ weist aufgrund der Eigenheiten des Lehrmittelmarktes einen stark schwankenden Liquiditätsbedarf auf und darf als Verwaltungseinheit finanzrechtlich nur sehr beschränkt Reserven bilden. Dieser Umstand erschwerte die Umsetzung der Verselbstständigung. Die GPK kritisiert zugleich, dass dies bereits bei der Erarbeitung der Vorlage zur Verselbstständigung des LMVZ hätte berücksichtigt werden müssen. Stattdessen wurden die nötigen Grundlagen durch die Bildungsdirektion erst, nachdem der Termin zur Verselbstständigung verpasst wurde, mittels verschiedener interner und externer Analysen erarbeitet. Die Umsetzung der Verselbstständigung des LMVZ wurde so immer wieder verzögert.

Zu den Berufsfachschulen sind bei der GPK im Verlaufe des vergangenen Jahres verschiedene Hinweise auf angebliche Missstände an verschiedenen Schulen eingegangen. Kritisiert werden von Teilen des Lehrkör-

pers die Schulleitungen sowie die Schulkommissionen. Kritik richtete sich auch gegen das Mittelschul- und Berufsbildungsamt in der Bildungsdirektion. Die Konflikte an den Berufsfachschulen zeigen, dass die Aufsichtsstrukturen aufgrund von unklaren Unterstellungsverhältnissen, Aufgaben und Kompetenzen für die Konfliktlösung unbefriedigend sind. Die Reform dieser Strukturen wird im Schulfeld schon seit mehreren Jahren kontrovers diskutiert. Die GPK zeigt sich befremdet, dass die notwendigen Reformen nicht längst umgesetzt sind, und hat daher beschlossen, das Projekt «Governance» der Bildungsdirektion aus Sicht der Oberaufsicht weiterzuverfolgen.

Kantonale Aufsicht beim Patientendossier unzureichend

Die GPK hat im Berichtsjahr zur Kenntnis genommen, dass das elektronische Patientendossier (EPD) auf Bundesebene neu organisiert wird. Zudem wurde die Axsana AG, die auch im Kanton Zürich für den Aufbau des EPD zuständig ist, durch die Schweizerische Post AG übernommen. Dadurch sind die bis anhin schon limitierten Steuerungsmöglichkeiten des Kantons weiter eingeschränkt worden. Die GPK kritisiert wie in den vergangenen Jahren vor allem die Organisationsstruktur des EPD und die damit zusammenhängende Intransparenz bei der Geschäftstätigkeit und der finanziellen Situation der Axsana. Aus Sicht der GPK haben es die Kantone über all die Jahre versäumt, ihre Aufsichtspflicht gegenüber der Axsana angemessen auszugestalten und wahrzunehmen. Dem Kanton Zürich wäre dabei aufgrund der Entstehungsgeschichte des EPD eine besondere Verantwortung zugekommen.

Verzögerungen bei weiteren kantonalen Vorhaben

Bei der Weiterentwicklung des Personalwesens verdeutlichen die immer wieder auftretenden zeitlichen Verzögerungen bei der Umsetzung der Personalstrategie 2019–2023, dass die Einführung eines einheitlichen HR-Geschäftsmodells in der durch die einzelnen Direktionen geprägten Verwaltung komplexer ist als ursprünglich angenommen.

Auch das Projekt Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV) verzögert sich weiter. Die GPK begleitet dieses seit Beginn und hat immer wieder auf kritische Punkte hingewiesen. Über den weiteren Projektverlauf wird sich die GPK wieder informieren lassen, sobald seitens der Direktion der Justiz und des Innern die angekündigte belastbare Planung vorliegt.

Neben ihrer ordentlichen Sitzungstätigkeit mit Anhörungen von Vertreterinnen und Vertretern der Direktionen sowie von Externen führte die GPK auch im zurückliegenden Amtsjahr mit ihren Referentinnen und Referenten zweimal jährlich ein Gespräch mit allen Mitgliedern des Regierungsrates sowie der Staatsschreiberin durch. Daneben hielt die GPK je eine gemeinsame Sitzung mit der Aufsichtskommission des Landrates des Kantons Nidwalden und der GPK des Grossen Rates des Kantons Bern ab.

I Einleitung

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission (GPK) von März 2022 bis Februar 2023.¹ Überdies enthält er Informationen über den Auftrag und die Organisation der GPK (Ziff. 2).

Im Berichtsjahr hat die GPK sechs Prüfungen abgeschlossen (Ziff. 3) und weitere Abklärungen zu elf laufenden Prüfungen vorgenommen (Ziff. 4). Weiter prüfte die Kommission wie jedes Jahr den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Vorlage 5822) sowie die Geschäfts- und Jahresberichte der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Vorlage 5854), der staatlich anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften (Vorlage 5861), der kantonalen Ombudsstelle (KR-Nr. 192/2022) und der kantonalen Datenschutzbeauftragten (KR-Nr. 193/2022). Zudem führten die Referentinnen und Referenten der Kommission wie jedes Jahr im Rahmen von Visitationen zwei Gespräche mit allen Mitgliedern des Regierungsrates sowie 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, der kantonalen Verwaltung und weiterer Träger öffentlicher Aufgaben aus (Art. 57 KV² in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG und § 39 Abs. 1 KRR³). 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 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 Kantons-

¹ Gemäss Art. 114 Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1). Der vorliegende Bericht gibt den Geschäftsstand per 31. Januar 2023 wieder.

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

³ Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 (KRR, LS 171.11).

rat 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 Staatsschreiberin sowie einmal jährlich ein Gespräch mit der Regierungspräsidentin bzw. dem Regierungspräsidenten, der Datenschutzbeauftragten und dem Ombudsmann durch.

Die GPK erhält gemäss § 18 des Finanzkontrollgesetzes (FKG⁴) auch 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 beziehen.

⁴ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

Für grössere Abklärungsvorhaben, die in Umfang und Tiefe die ordentlichen Kapazitäten der Kommission und ihres Sekretariats übersteigen, steht das Instrument der vertieften Untersuchungen zur Verfügung. Hierfür kann die Kommission den wissenschaftlichen Mitarbeiter der Aufsichtskommissionen zur Unterstützung beziehen. Zur Festlegung einer vertieften Untersuchung koordiniert sich die GPK mit den anderen Aufsichtskommissionen.

2.4 Organisation und Sitzungstätigkeit

Die GPK tagt in der Regel wöchentlich und hielt im Berichtsjahr 35 Kommissionsitzung sowie zehn Subkommissionssitzungen ab. Weiter nahm die Kommission eine Visitation bei einer Amtsstelle der kantonalen Verwaltung (Immobilienamt) vor und war mit Delegationen in Kommissionsitzungen anderer Aufsichtskommissionen vertreten. Anlässlich ihrer Legislaturreise besuchte die GPK den Kanton Bern und führte u.a. eine gemeinsame Kommissionssitzung mit der GPK des Grossen Rates des Kantons Bern durch. Zudem tauschte sie sich anlässlich einer gemeinsamen Sitzung in Stans NW mit der Aufsichtskommission des Landrates des Kantons Nidwalden aus.

Die GPK war im Berichtsjahr wie folgt organisiert:

Präsidium

Präsident	Beat Habegger
Vizepräsidentin	Edith Häusler

Referentinnen und Referenten

		<i>Stellvertretung</i>
Regierungsrat/Staatskanzlei	Beat Habegger	<i>Edith Häusler</i>
Direktion der Justiz und des Innern	René Isler	<i>Manuel Kampus</i>
Sicherheitsdirektion	Hans-Peter Amrein	<i>Corinne Hoss-Blatter</i>
Finanzdirektion	Davide Loss	<i>Manuel Sahli</i>
Volkswirtschaftsdirektion	Manuel Sahli	<i>Hans-Peter Amrein</i>
Gesundheitsdirektion	Manuel Kampus	<i>Gregor Kreuzer</i>
Bildungsdirektion	Leandra Columberg	<i>Tobias Weidmann</i> <i>(bis 12. Juni 2022)</i> <i>Romaine Rogenmoser</i> <i>(ab 13. Juni 2022)</i>
Baudirektion	Corinne Hoss-Blatter	<i>René Isler</i>
Anerkannte kirchliche Körperschaften und jüdische Gemeinden	Edith Häusler	<i>Leandra Columberg</i>
Datenschutzbeauftragte	Edith Häusler	
Ombudsmann	Gregor Kreuzer	

Subkommissionen

<i>Aufsichtseingaben</i>	Davide Loss, Vorsitz Beat Habegger Edith Häusler zuständige Referentin / zuständiger Referent
--------------------------	--

<i>Arbeitsstrukturen</i>	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Edith Häusler
<i>Nachrichtendienst</i>	Beat Habegger, Vorsitz Leandra Columberg Gregor Kreuzer Tobias Weidmann (bis 12. Juni 2022) Romaine Rogenmoser (ab 13. Juni 2022)
<i>Datenmissbrauchsvorfall</i>	Beat Habegger, Vorsitz Edith Häusler Gregor Kreuzer Davide Loss Romaine Rogenmoser Manuel Sahli
<i>IKT und Digitale Verwaltung mit FIKO-Beteiligung</i>	Tobias Weidmann, Vorsitz (FIKO) Beat Habegger Gregor Kreuzer Romaine Rogenmoser Manuel Sahli <i>Weitere FIKO-Vertretung:</i> Christian Schucan Farid Zeroual

GPK-Delegationen

<i>Beschaffungswesen (FIKO)</i>	Corinne Hoss-Blatter Manuel Kampus
<i>Einfache Gesellschaften (FIKO)</i>	Hans-Peter Amrein Davide Loss

FIKO-Subkommission mit GPK-Vertretung

<i>Polizei- und Justizzentrum Zürich – Bauphase (PJZ-Bau)</i>	Jürg Sulser, Vorsitz (FIKO) André Müller (FIKO) Farid Zeroual (FIKO) <i>GPK-Vertretung:</i> Edith Häusler Corinne Hoss-Blatter Davide Loss
<i>Polizei- und Justizzentrum Zürich – Betriebsphase (PJZ-Betrieb)</i>	Farid Zeroual, Vorsitz (FIKO) Elisabeth Pflugshaupt (FIKO) Gabriel Mäder (JUKO) Gabi Petri (JUKO) <i>GPK-Vertretung:</i> Corinne Hoss-Blatter Davide Loss

Sekretariat

Sekretär:
Christian Hirschi

Wissenschaftlicher Mitarbeiter:
Heiri Gander

Juristische Praktikantin:
Soraya Stock (bis 31. Juli 2022)

Ständige Protokollführerin:
Rebecca Gebert (bis 30. September 2022)
Naëmi Orlando (ab 1. Oktober 2022)

3 Abgeschlossene Prüfungen

3.1 Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements

Ausgangslage

Der Kanton Zürich verfügte bis in die 1990er-Jahre über ein zentrales Immobilienmanagement. Mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung beschloss der Regierungsrat im Jahr 1996, den Direktionen im Immobilienbereich mehr Verantwortung zu übertragen, und führte das sogenannte Eigentümermodell ein (RRB Nr. 3248/1996). Damit wurde die Immobilienbewirtschaftung weitgehend den Direktionen überlassen. Sie mussten die zentralen Dienste der Baudirektion (BD) lediglich für Immobiliengeschäfte und das Bauen in Anspruch nehmen.

Im Rahmen des Sanierungsprogramms 04 stellte der Regierungsrat fest, dass durch die Dezentralisierung die strategische und finanzielle Steuerung des Immobilienbereichs erheblich geschwächt wurde. Er beschloss die Schaffung eines Immobilienamtes (IMA) und legte für die Immobilieninvestitionen einzuhaltende Standardprozesse fest (RRB Nrn. 1688/2005 und 83/2007). Dadurch entstand eine Mischform aus dezentraler Immobilienbewirtschaftung und zentraler Investitionssteuerung (sogenanntes Mischmodell).

Die GPK und die Finanzkommission (FIKO) befassten sich in den vergangenen Jahren regelmässig mit dem kantonalen Immobilienmanagement. Im Fokus stand die wiederkehrende Frage, welches Immobilienmanagementmodell sich für den Kanton am besten eignet. Kritisiert wurde vor allem das Mischmodell, das den Direktionen grossen Spielraum liess und zu Ineffizienzen und mangelnder Kostentransparenz führte.⁵

Aufgrund mehrerer Vorstösse des Kantonsrates und Unstimmigkeiten im Planungsablauf liess der Regierungsrat im Jahr 2012 das kantonale Immobilienmanagement überprüfen (RRB Nr. 1482/2010), entschied jedoch, im Grundsatz am Mischmodell festzuhalten (RRB Nr. 1088/2012). Daraufhin stimmte der Kantonsrat im November 2015 einer im Januar 2013 eingereichten parlamentarischen Initiative (PI Guyer, KR-Nr. 29/2013) zu. Diese forderte im Wesentlichen die Zusammenführung der verschiedenen Immobilienportfolios in eine Verwaltungseinheit und eine zentrale Steuerung des Immobilienmanagements. Zudem soll ein Mietermodell eingeführt werden, wonach die Kosten für die Nutzung der Immobilien den Nutzenden zentral verrechnet werden. Auch sollen Standards für Planung, Bau und Bewirtschaftung, die Zentralisierung der Anlagebuchhaltungen und eine langfristige, strategische Immobilienplanung unter Mitwirkung des Kantonsrates geschaffen werden.

⁵ GPK-Tätigkeitsberichte 2012–2013, KR-Nr. 81/2013, S. 32–37, und 2013–2014, KR-Nr. 49/2014, S. 46–47.

Mit der Annahme der PI Guyer und der entsprechenden Änderung des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) beauftragte der Kantonsrat den Regierungsrat, das Mietermodell einzuführen und bis zum 1. Juli 2016 eine revidierte Immobilienverordnung (ImV, LS 721.1) zur Genehmigung vorzulegen. Diese Frist konnte der Regierungsrat jedoch nicht einhalten. Mit Beschluss Nr. 705/2016 vom 6. Juli 2016 genehmigte er für die Einführung des Mietermodells die entsprechenden Ziele, die Projektorganisation, den provisorischen Terminplan sowie die Kosten. Mit RRB Nr. 614/2017 erfolgte der Konzeptauftrag, und mit RRB Nr. 1125/2017 wurde der Phasenbericht Konzeption des Projekts Weiterentwicklung Immobilienmanagement (WIM) zur Kenntnis genommen und eine aktualisierte Termin- und Kostenplanung genehmigt. Die neue ImV legte der Regierungsrat am 20. Juni 2018 zur Genehmigung vor (Vorlage 5457). Auf den 1. Januar 2019 trat das Mietermodell schliesslich in Kraft.

Aufgrund der zögerlichen Einführung des Mietermodells durch den Regierungsrat erachtete es die GPK im November 2016 als angezeigt, sich regelmässig über den Umsetzungsstand zu informieren und die Einführung des Mietermodells aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten.⁶ Sie liess sich zusammen mit einer Delegation der FIKO das Projekt WIM von der BD im Mai 2017 vorstellen und wünschte fortan, von der BD und dem IMA halbjährlich über den Projektfortschritt orientiert zu werden.

Neuausrichtung des kantonalen Immobilienmanagements

Mit der Annahme der PI Guyer und der entsprechenden Änderung des OG RR wurde das kantonale Immobilienmanagement grundlegend neu ausgerichtet:

- Mit der Einführung des *Mietermodells* wird der Grossteil der kantonalen Immobilien einschliesslich der entsprechenden Investitionen neu zentral gesteuert, verwaltet und bereitgestellt. Der operative Betrieb vor Ort wird dezentral durch die verschiedenen Stellen (Direktionen, Ämter, Anstalten usw.) wahrgenommen. Die Nutzungskosten werden den Nutzenden zentral verrechnet. Die langfristige strategische Planung sowie die Kosten der Immobilien im Mietermodell sind transparent auszuweisen.⁷

⁶ Im Vordergrund sollten die Termineinhaltung und die Prozesse sowie die direktionübergreifende Zusammenarbeit stehen, siehe GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 41–51.

⁷ §§ 34a und 40a OG RR; Baudirektion, Immobilienhandbuch (IHB), Handbuch zur Immobilienverordnung vom 14. November 2018, [zh.ch/bin/zweb/publish/regierungsratsbeschlussunterlagen/2018/1090/Immobilienhandbuch_2018-11-24.pdf](https://www.zh.ch/bin/zweb/publish/regierungsratsbeschlussunterlagen/2018/1090/Immobilienhandbuch_2018-11-24.pdf) (Stand 21.08.2022).

- Für Universitätsbauten gilt das *Delegationsmodell*, wonach die Aufgaben im Immobilienwesen (vor allem Steuerung der Bereitstellung und die Bewirtschaftung von Immobilien) vom Kanton an die Universität delegiert werden. Eigentümer der Immobilien bleibt der Kanton. Er stellt die Liegenschaften gegen Verrechnung der Kapitalkosten zur Verfügung. Die Universität bleibt im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) und im Budgetprozess des Kantons eingebunden.⁸
- Bei Gesundheitsbauten kommt das *Baurechtsmodell* zur Anwendung. Der Kanton ist Eigentümer des Bodens und vergibt darauf gegen Verrechnung eines Zinssatzes Baurechte. Die Bauten und Anlagen befinden sich im Eigentum der Baurechtsnehmenden und werden nicht im Portfolio des Kantons geführt. Die Baurechtsnehmenden planen, erstellen, finanzieren und bewirtschaften ihre Bauten und Anlagen autonom.⁹

Mit dem Wechsel zum Mietermodell soll eine *langfristige, strategische Planung* über das gesamte Immobilienportfolio sichergestellt werden. Entsprechend wurden die Portfolios im Geltungsbereich des Mietermodells zusammengeführt, die externen Mietverträge in eine zentrale Einheit übertragen, und die Hochbauinvestitionen werden durch das IMA aus einer Hand gesteuert.

Langfristige Grundlage für strategische Immobilienplanung sind das *Leitbild Immobilien*¹⁰ und die *Immobilienstrategie des Kantons Zürich*¹¹. Sie enthalten die strategischen Zielsetzungen und die Leitplanken für das kantonale Immobilienmanagement. Gestützt auf § 34a OG RR und § 20 ImV erstellt das IMA jährlich eine langfristige, strategische Planung über die Immobilien des Kantons und seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten einschliesslich der Universität Zürich und der Immobilien der Fonds im Verwaltungsvermögen. Der Regierungsrat beschliesst die *langfristige, strategische Immobilienplanung (LSI)* auf Antrag der BD gleichzeitig mit der Festlegung des Budgets und des KEF. Er legt sie dem Kantonsrat mit dem Budgetentwurf zur Genehmigung vor.¹²

⁸ §§ 39a–39c Universitätsgesetz (LS 415.11) sowie Immobilienverordnung der Universität Zürich (LS 415.117).

⁹ Das Baurechtsmodell gilt für das Universitätsspital Zürich (USZ; § 22 USZG), die Psychiatrische Universitätsklinik (PUK; § 22 PUKG), das Kantonsspital Winterthur (KSW) und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw).

¹⁰ Festgesetzt mit RRB Nr. 614/2017.

¹¹ Immobilienstrategie des Kantons Zürich vom 27. September 2017.

¹² Zuletzt Langfristige, strategische Immobilienplanung LSI 2021, vom Regierungsrat mit RRB Nr. 903/2021 festgesetzt und vom Kantonsrat am 13. Dezember 2021 genehmigt (Vorlage 5741). Über das Konzept Mietermodell, das Leitbild Immobilien und die Immobilienstrategie hat die GPK ausführlich Bericht erstattet (KR-Nr. 60/2018, S. 43–50).

Abklärungen

Die GPK begleitete im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion die Umsetzung des Projekts WIM und des Teilprojekts WIBIT sowie die Entwicklung des IMA als das für die Umsetzung des Mietermodells zuständige Amt, indem sie sich seit Juli 2017 halbjährlich von der BD und dem IMA orientieren liess und im April 2022 eine Visitation (Dienststellenbesuch) beim IMA vornahm.

Projekte WIM und WIBIT

Die Grundlagen für das Mietermodell einschliesslich der entsprechenden Änderung der ImV wurden in der Verwaltung im Rahmen des *Projekts WIM (Weiterentwicklung Immobilienmanagement)* (RRBNr. 1125/2017) erarbeitet. Alle Direktionen und die Staatskanzlei waren am Projekt beteiligt. Die Federführung oblag dem IMA. Das IMA übernahm mit dem Wechsel zum Mietermodell neue Aufgaben und Verantwortlichkeiten. Dazu gehört die Eigentümervertretung für sämtliche Immobilien, die unter dem vorherigen Eigentümermodell teilweise dezentral von den Nutzerdirektionen wahrgenommen wurde. Zudem ist das Amt für die zentrale Steuerung des Immobilienportfolios im Geltungsbereich des Mietermodells verantwortlich, erarbeitet die immobilienbezogenen Strategien, ermittelt zu ergreifende Massnahmen im Bestand und/oder aus den Nutzerbedürfnissen heraus mit den Bestellern und konsolidiert die Investitionsplanung (RRB Nr. 614/2017). Die Nutzenden (eine Nutzervertretung pro Amt oder Institution) formulieren und priorisieren die mittel- und langfristigen Raum- und Infrastrukturbedürfnisse und stimmen diese mit den Bestellern der Direktionen und der Staatskanzlei ab. Für jede Direktion und die Staatskanzlei gibt es in der Regel je eine raumverantwortliche Person.

Die zentrale Steuerung und Unterstützung der Aufgaben der beteiligten Stellen im Immobilienmanagement stützt sich einerseits auf eine zentrale, konsolidierte Datengrundlage, die zuerst erarbeitet werden musste. Grundlage bildete die Erfassung sämtlicher Immobilien im Mietermodell in einer Leistungsgruppe. Andererseits wurde sie durch ein integriertes IT-System gewährleistet. Dieses wurde im *Teilprojekt WIBIT (Weiterentwicklung Immobilienbewirtschaftung IT)* entwickelt. Das neue IT-System soll eine konsistente und redundanzfreie Datenhaltung sowie eine konsolidierte Immobilienerfolgsrechnung mit den notwendigen Controlling- und Reportinginstrumenten ermöglichen. Optimierung- bzw. Sparpotenzial sollen damit erkannt und genutzt werden. Parallel wurde per Anfang 2019 die Anlagenbuchhaltung zentralisiert. WIBIT konnte 2020 von der BD erfolgreich implementiert werden.¹³

¹³ GPK-Tätigkeitsberichte 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 46, und 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 22.

Umsetzung Mietermodell

Das Mietermodell wurde planmässig ab dem 1. Januar 2019 eingeführt. Die Immobilien des Kantons, die unter das Mietermodell fallen, werden nun durch das IMA in einer zentralen Leistungsgruppe (Nr. 8750, Liegenschaften Verwaltungsvermögen) zur Verfügung gestellt, unterhalten und verwaltet. Die Verwaltungseinheiten melden als Mieterinnen der BD ihre Bedürfnisse, die ihrerseits als Vermieterin die erbrachten Leistungen den verschiedenen Nutzenden zulasten der Buchungskreise (Leistungsgruppen) vierteljährlich in Rechnung stellt. Die Nutzungskosten setzen sich zusammen aus den Raumkosten (Kapitalfolgekosten, Instandhaltungskosten, Abgaben und Beiträge der Immobilien im Eigentum des Kantons bzw. Mietzins der von Dritten gemieteten Immobilien), den Nebenkosten (tatsächlich anfallende, allgemeine Betriebskosten der Immobilien) und den nutzerseitigen Betriebskosten. Die Betriebs- und Instandhaltungskosten mussten die Betreiber im Jahr 2021 erstmals beim IMA einreichen. Dadurch wurde erstmals ein Vergleich zwischen den effektiven Betriebskosten verschiedener Gebäude möglich. Zudem ermöglichen die zentrale Erfassung und die LSI erstmals einen Überblick über die insgesamt 2445 Gebäude im Besitz des Kantons und deren Zustand sowie über die verfügbaren Flächen.¹⁴

Aufgrund der ersten Erfahrungen stellte das IMA selbst fest, dass Vereinfachungen bei der Verrechnung nötig sind. Zudem ist der Datenumfang sehr gross ist, was die Arbeit erschwert. Auch die Finanzkontrolle prüfte im Jahr 2022 die Verrechnung im Rahmen des Mietermodells mit einer Aufsichtsprüfung. Dabei stellte sie in allen Prüfbereichen (transparente und konforme Funktionen und Prozesse sowie vollständige und richtige Datengrundlagen) Mängel und erhebliches Verbesserungspotenzial fest. Eine grobe Erstanalyse der Finanzkontrolle zur Verrechnung der Immobilienkosten an die Nutzenden zeigte beispielsweise, dass den öffentlich-rechtlichen Anstalten mehr als die Kosten verrechnet wurden – also eine Überdeckung vorliegt. Zudem offenbarten vertiefte Abklärungen, dass bei gewissen langfristig angemieteten Liegenschaften einzelne Kosten doppelt in den Richtpreis eingerechnet wurden. Betroffen davon sind die Fachhochschulen und einige kleinere Nutzende. In der Summe zahlten die Nutzenden gemäss Finanzkontrolle im Jahr 2021 rund 18 Mio. Franken und im Jahr 2022 bis Jahresmitte (Zeitpunkt des Abschlusses der Aufsichtsprüfung) rund 9 Mio. Franken zu viel an interner Miete. Dadurch hat das IMA einen zu hohen Ertrag erwirtschaftet. Gemäss Finanzkontrolle hat das IMA schon während der Prüfung die nötigen Schritte eingeleitet, um die Fehler zu korrigieren.

¹⁴ GPK-Tätigkeitsberichte 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 23, und 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 18.

Die Festlegung eines durchschnittlichen Quadratmeterpreises im KEF als Basis für die Verrechnung der Mietkosten gibt aus Sicht der Finanzkontrolle den Direktionen und Anstalten zwar Planungssicherheit, ist aber fehleranfällig und kann zu Fehlanreizen führen. Die BD und das IMA teilen diese Einschätzung, betonen jedoch die damit einhergehende einfachere Verrechnung und Planbarkeit. Die Gefahr von Fehlanreizen bestehe im Übrigen im gesamten kantonalen Budgetprozess. Beispielsweise stehen Verbesserungsvorhaben nach Nichtausschöpfung des Budgetkredits den Interessen am haushälterischen Umgang mit den staatlichen Finanzen entgegen. Wichtig für den haushälterischen Umgang mit der Ressource Raum sowie den Raumkosten sind gemäss BD besonders die Beschränkung des Flächenbedarfs auf das Wesentliche, die Ergreifung von organisatorischen vor baulichen Massnahmen, eine Standortwahl (auch) nach immobilienökonomischen Kriterien und die Einhaltung der Standards Immobilien. Diese und weitere Grundsätze sind in der Immobilienstrategie des Kantons verankert.

Die Zielsetzung der Reorganisation des Immobilienmanagements und der mit dem Mietermodell vor allem erhofften Gesamtsicht und Kostentransparenz konnte somit noch nicht vollständig erreicht werden. Wie die Finanzkontrolle feststellt, besteht besonders dort Verbesserungsbedarf, wo bewusst nicht oder nur teilweise zentralisiert wurde (Bewirtschaftung der Immobilien, Nutzung einer einheitlichen IT-Applikation oder Bezugspflicht von Dienstleistungen des Immobilienamtes). Zudem hält die Finanzkontrolle fest, dass zur Sicherstellung der korrekten Verrechnung und der Datenpflege der Immobilien noch nicht in allen Bereichen wirksame, an das Mietermodell angepasste Kontrollen bestehen.

Das IMA hat aufgrund interner Analysen sowie der Feststellungen der Finanzkontrolle verschiedene Korrekturmassnahmen getroffen. So sollen vor allem weitere Vereinfachungen und Verbesserungen am Verrechnungsmodell und an den zugehörigen Prozessen erfolgen. Zudem werden die mit dem Mietermodell gemachten Erfahrungen gemäss IMA weiter ausgewertet sowie Teilbereiche extern evaluiert und in erfolgskritischen Bereichen bei Bedarf adjustiert. Die Finanzkontrolle zeigte sich in ihrem Aufsichtsprüfungsbericht mit den Stellungnahmen der BD zu den Prüfergebnissen einverstanden.

Entwicklung des IMA und Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung

Die verbesserte Transparenz und die zentrale Bewirtschaftung des kantonalen Immobilienportfolios sind mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Beim IMA wurde zu Beginn des Projekts WIM erwartet, dass sich der Arbeitsaufwand des Amtes aufgrund der neuen Aufgaben im Immobilienmanagement gegenüber bisher ungefähr verdoppelt. In diesem Bereich waren damals rund 60 Mitarbeitende tätig.

Die BD ging daher davon aus, dass sie 30 bis 50 zusätzliche Mitarbeitende benötigt, um die Aufgaben bewältigen zu können. Der kleinere Teil dieser zusätzlichen Stellen würde durch eine Verschiebung aus den anderen Direktionen abgedeckt werden können.¹⁵

Mit Beschluss Nr. 207/2018 bewilligte der Regierungsrat im IMA 30,5 neue Stellen (Vollzeitäquivalente, VZÄ). In den betroffenen Stellenplänen der Direktionen wurde gleichzeitig 10,16 Stellen (VZÄ) aufgehoben. Ende 2021 beschäftigte das IMA rund 170 Mitarbeitende (155 VZÄ). Mit Beschluss Nr. 310/2022 erhöhte der Regierungsrat den Stellenetat des IMA um 9 zusätzliche Stellen (VZÄ) per Mai 2022 und um weitere 6,2 Stellen (VZÄ) per September 2022. In den Direktionen, der Staatskanzlei und den Ämtern hat das IMA zudem seine Ansprechpersonen, die für das Immobilienmanagement ihrer Verwaltungseinheit gemäss Mietermodell zuständig sind. Dazu zählen die Besteller, wobei es einen Besteller pro Direktion sowie für die Staatskanzlei plus Stellvertretung gibt. Hinzu kommen die Nutzervertretenden jeder Amtsstelle oder jeder Institution sowie deren Stellvertretung. Dabei handelt es sich gemäss IMA um rund 90 Personen, die sich in den Direktionen, der Staatskanzlei und den Ämtern als Nutzervertretende mit dem Immobilienmanagement befassen. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass im Mietermodell der Betrieb der Immobilien bewusst nicht zentralisiert wurde. Das IMA betreibt nur einen Teil der Immobilien selbst, wofür rund 60 der 170 Mitarbeitenden des IMA (Stand Ende 2021) eingesetzt werden. Hinzu kommen die Ansprechpersonen des IMA beim Hochbauamt.

Noch ist die Akzeptanz für das Mietermodell bei den Nutzenden unterschiedlich. Vor allem die mit dem Mietermodell verbesserte (und vom Kantonsrat geforderte) Kostentransparenz kommt offenbar in der kantonalen Verwaltung nicht überall gut an. Aus Sicht des IMA verbessert sich die Zusammenbeitskultur mit den Verwaltungseinheiten jedoch laufend.¹⁶ Anlässlich des formellen Abschlusses des Projekts WIM im Oktober 2020 stellte der Regierungsrat fest, dass sich der Kanton Zürich am Anfang des Neustarts im Immobilienmanagement befindet. Wie es bei einem Vorhaben dieser Komplexität zu erwarten sei, müssten sich die neuen Abläufe weiterhin festigen und es brauche nach wie vor ein grosses Engagement aller Beteiligten (RRB Nr. 1039/2020, S. 2).

Organisation und Management

Nach Abschluss des Projekts WIM durch den Regierungsrat (RRB Nr. 1039/2020) kam die Finanzkontrolle bei der Überprüfung der Kostensituation des Projekts zu einer anderen Beurteilung als das federfüh-

¹⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 46.

¹⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 18.

rende IMA.¹⁷ Konkret ging es um die Frage, welche Kosten im Rahmen des Projektkredits abgerechnet werden müssen. In diesen Kategorisierungsfragen konnte sich die BD gemäss eigenen Angaben bis zum Schluss nicht in allen Punkten mit der Finanzkontrolle einigen. Gemäss den der GPK vorliegenden Informationen (Stand Oktober 2021) befanden sich die Projektausgaben von insgesamt 5,31 Mio. Franken jedoch innerhalb des Budgets von 5,59 Mio. Franken.

Weiter stellte die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfungen zur Jahresrechnung 2020 des IMA insgesamt fest, dass die internen Prozesse und Kontrollen noch zu wenig ausgereift sind, um die Einhaltung der Rechnungslegungsbestimmungen sicherzustellen. Gemäss § 45 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) folgt die Rechnungslegung den Grundsätzen der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit, der Vergleichbarkeit, der Fortführung, der Bruttoverbuchung und der Periodengerechtigkeit. Wie sich zeigte, bot der Jahresabschlussprozess im IMA keine ausreichende Gewähr für eine diesen Anforderungen genügende Rechnungslegung. Zwar liess die Finanzkontrolle in ihrem Bericht offen, welche Gründe im Einzelnen zu dieser Situation geführt haben. Sie weist jedoch darauf hin, dass Aspekte der Führung, der Aufbauorganisation (Struktur), der Prozessführung, des Wissensmanagements, der Ressourcen (personelle und technische) sowie das interne Kontrollsystem durch das Amt und die Direktion kritisch zu reflektieren seien.¹⁸

Schlussfolgerungen und Beurteilung durch die GPK

Nach verschiedenen Verzögerungen hat der Regierungsrat nach der Annahme der PI Guyer und der entsprechenden Gesetzesänderungen durch den Kantonsrat auf Anfang 2019 das Mietermodell eingeführt und damit das kantonale Immobilienmanagement grösstenteils zentralisiert. Das vorher vorherrschende Eigentümermodell überliess die Immobilienbewirtschaftung weitgehend den Direktionen, was eine koordinierte Steuerung sowie einen Gesamtüberblick über die kantonalen Immobilien (einschliesslich deren Kosten) verunmöglichte. Mit der Einführung des Mietermodells und der durch das zuständige IMA zusammengeführten Immobilienportfolios besteht nun erstmals eine Übersicht über alle kantonalen Immobilien. Die Nutzungskosten werden den Direktionen und der Staatskanzlei seit 2021 nach einem einheitlichen Quadratmeterpreis je Nutzungsart verrechnet. Ausnahme bildet das Polizei- und Justizzentrum Zürich, wo ein gesonderter Quadratmeterpreis zwischen der BD und den Nutzenden gemeinsam festgelegt wurde.

¹⁷ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 23.

¹⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 19.

Bei den organisatorischen Kapazitäten und dem Prozessmanagement durch das IMA stellte die Finanzkontrolle verschiedene Schwachpunkte fest. Die GPK teilt zwar die Auffassung des Regierungsrates, dass es wichtig ist, den mit der Einführung des Mietermodells geschaffenen neuen Abläufen und Systematiken Zeit zu geben. Diese werden durch die praktische Anwendung laufend weiterentwickelt und können aufgrund der gemachten Erfahrungen optimiert werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass das Controlling funktioniert und entsprechende Kapazitäten zur Verfügung stehen.¹⁹ Diese waren bisher nicht ausreichend vorhanden, wie auch die Finanzkontrolle festgestellt hat.

Das IMA hat durch den Regierungsrat kürzlich weitere zusätzliche Stellen bewilligt erhalten, um das Controlling zu verstärken. Schwächen im Controlling hat sowohl das IMA selbst als auch die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfhandlungen festgestellt. Die GPK sprach diese Thematik gegenüber der BD erneut anlässlich ihres Herbstgesprächs mit dem Baudirektor an. Die BD weist gegenüber der Kommission daraufhin, dass verschiedene Verbesserungen im Controlling umgesetzt werden. Die Transparenz und Datengrundlage würden sich seit Einführung des Mietermodells kontinuierlich verbessern. Offenbar fehlen hingegen automatische Kontrollen, was das System fehleranfällig macht. Der Aufbau eines entsprechenden Qualitätsmanagements einschliesslich geeigneter Hilfsmittel, die systembasierte und automatische Qualitätskontrollen ermöglichen, ist geplant.

Es zeigt sich aus Sicht der GPK, dass die Reorganisation des Immobilienmanagements sowohl für das hauptsächlich zuständige IMA als auch für die gesamte kantonale Verwaltung eine fortlaufende Aufgabe darstellt. Die Umsetzung des Mietermodells ist mit seiner Einführung somit nicht abgeschlossen, sondern bildet einen Prozess. Neben der neuen und anspruchsvollen Aufgaben des IMA scheinen die festgestellten Probleme auch mit der nach wie vor unzureichenden Akzeptanz des Mietermodells in einzelnen Direktionen und Ämtern zusammenzuhängen. Darauf weist die BD in einer Stellungnahme zu den Feststellungen der Finanzkontrolle im Rahmen der Aufsichtsprüfung hin. Die Reorganisation des Immobilienmanagements verdeutlicht damit auch, dass die Wahrnehmung von zentralisierten Aufgaben im Kanton nach wie vor äusserst schwierig ist. Zudem muss die zentralisierte Aufgabenerfüllung nicht zwingend günstiger sein. Die Aufgabenerfüllung erfolgt jedoch professioneller und damit zumindest längerfristig auch wirtschaftlicher.

Anlässlich einer Visitation des IMA im April 2022 erhielt die GPK denn auch den Eindruck einer offenen und lösungsorientierten amtsinternen Zusammenarbeitskultur. Weiter nimmt die GPK positiv zur

¹⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 19–20.

Kenntnis, dass das IMA aufgrund der kritischen Feststellungen der Finanzkontrolle rasch einen kurz- und mittelfristig ausgerichteten Massnahmenkatalog verabschiedet hat. Die GPK wird dessen Umsetzung wie auch die angekündigte Überprüfung der Verrechnung im Rahmen des Mietermodells durch die Finanzkontrolle kritisch weiterverfolgen und sich zu gegebener Zeit von den betreffenden Stellen über die entsprechenden Ergebnisse informieren lassen.

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK ihre Prüfung zur Weiterentwicklung des kantonalen Immobilienmanagements zwei Jahre nach dem offiziellen Projektabschluss durch den Regierungsrat (RRB Nr. 1039/2020) ab. Die Oberaufsichtsfunktion des Kantonsrates über Regierungsrat und Verwaltung verlangt selbstverständlich weiterhin, dass die weiteren Entwicklungen im Immobilienbereich durch die Kommissionen des Kantonsrates begleitet werden. Auch wenn die GPK diese Prüfung abschliesst, wird sie das Thema im Rahmen ihrer regulären Kommissionsarbeit weiterverfolgen. Zudem befasst sich der Kantonsrat im Rahmen der jährlichen Genehmigung der neu eingeführten LSI künftig regelmässig mit dem Bestand und der Entwicklung des Immobilienportfolios.

3.2 IKT und Digitale Verwaltung

Ausgangslage

Im April 2018 verabschiedete der Regierungsrat eine neue Strategie für die Planung, die Steuerung und den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in der kantonalen Verwaltung (RRB Nrn. 383/2018 und 392/2018). Die Vorgängerstrategie war teils stark verzögert und grösstenteils gar nicht umgesetzt worden, wie die GPK in einer vertieften Untersuchung zur kantonalen IT feststellte. Sie forderte daraufhin die Etablierung einer wirksamen Führung und koordinierten Steuerung der IKT des Kantons.²⁰

Gleichzeitig mit der kantonalen IKT-Strategie beschloss der Regierungsrat im April 2018 die «Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023» (RRB Nr. 390/2018). Die GPK ist in ihrem Tätigkeitsbericht zum Amtsjahr 2018–2019 (KR-Nr. 76/2019) ausführlich auf den Inhalt der beiden kantonalen IT-Strategien eingegangen.²¹

Abklärungen und Beurteilung durch die GPK

Die GPK und die FIKO haben die Umsetzung der beiden Strategien in der Legislaturperiode 2019–2023 aus Sicht der Oberaufsicht im Rah-

²⁰ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung vom 13. Juli 2017, KR-Nr. 203/2017.

²¹ GPK-Tätigkeitsbericht 2018–2019, KR-Nr. 76/2019; S. 65–68 und 74–78.

men der gemeinsamen Subkommission IKT und Digitale Verwaltung begleitet. Die Subkommission schliesst ihre Arbeit zum Ende der laufenden Legislatur mit einem Bericht ab, der voraussichtlich Mitte April 2023 im Kantonsrat beraten wird.

3.3 Innovationspark Zürich

Ausgangslage

Auf dem Areal des Flugplatzes Dübendorf soll mit dem Innovationspark Zürich eine neue Plattform für Forschung, Entwicklung und Innovation geschaffen werden. Der Kanton Zürich ist Mitinitiant dieses Projekts. Der Regierungsrat unterstützt dessen Aufbau und erklärte den Innovationspark zu einem Legislaturziel 2015–2019. Im Rahmen der Legislaturziele 2019–2023 ist die Unterstützung des Innovationsparks eine Massnahme des Regierungsrates unter der Federführung der Volkswirtschaftsdirektion (VD), um zeitgemässe Rahmenbedingungen für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft im Kontext der Digitalisierung bereitzustellen.²² Als Trägerschaft fungiert die Stiftung Innovationspark Zürich, die vom Kanton zusammen mit der ETH Zürich und der Zürcher Kantonalbank gegründet wurde und in der heute auch die Universität Zürich, die Empa, die Städte Dübendorf und Zürich sowie private Unternehmen vertreten sind.

Die GPK hatte in der Legislatur 2015–2019 beschlossen, den Aufbau des Innovationsparks Zürich prüferisch zu begleiten, nachdem unter anderem die Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Bewilligung eines Verpflichtungskredits für den Innovationspark (Vorlage 5502) und der Abschluss des Arealentwicklungsvertrags eine erste Konkretisierung des Projekts erkennen liessen.²³

Abklärungen

Die GPK hatte sich zum Ziel gesetzt, die Steuerung und das Controlling der für den Innovationspark zuständigen Stiftung durch den Kanton zu überprüfen. Sie forderte von der zuständigen VD das vom Regierungsrat bereits im Beschluss Nr. 863/2015 vom September 2015 vorgesehene Controllingkonzept für den Innovationspark ein. Als dieses im Februar 2020 endlich vorlag und vom Regierungsrat verabschiedet wurde (RRB Nr. 150/2020), beauftragte die GPK im Mai 2020 die Finanzkontrolle mit einem Prüfauftrag. Diese stellte fest, dass das äusserst komplexe und auf lange Frist angelegte Projekt des Innovationsparks mit erheblichen Unsicherheiten und Risiken behaftet ist.²⁴

²² Regierungsrat, Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 vom 3. Juli 2019, S. 20.

²³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 33.

²⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 40–43.

Nachdem das Verwaltungsgericht den von der BD festgesetzten kantonalen Gestaltungsplan zum Innovationspark als unrechtmässig aufgehoben hatte (Urteil VB.2018.00760 vom 8. Juli 2020), sistierte der Kantonsrat die weitere Beratung des Verpflichtungskredits für den Innovationspark. Der Regierungsrat gab in der Folge einen Synthesebericht in Auftrag, um die Grundlagen für die Gebietsentwicklung des Flugplatzareals Dübendorf aufzuarbeiten.²⁵ Gleichzeitig zog der Regierungsrat das Urteil des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht weiter (RRB Nr. 800/2020). Dieses hob im November 2021 das Urteil des Verwaltungsgerichts auf und stützte das ursprüngliche Vorgehen des Regierungsrates (Urteil 1C_487, 1C_489/2020 vom 12. November 2021). Damit wurde der kantonale Gestaltungsplan rechtskräftig. Der in der Zwischenzeit aufgegleiste partnerschaftliche Prozess zur Transformation des Flugplatzareals wurde weitergeführt.²⁶

Mit der Vorlage 5819 vom 6. April 2022 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Wiederaufnahme der Beratungen über die Bewilligung des Verpflichtungskredits. Die sistierte Vorlage 5502 zog der Regierungsrat zurück. Stattdessen beantragte er dem Kantonsrat einen neuen Kredit über 97,45 Mio. Franken für die schrittweise Entwicklung des Innovationsparks. In der Vorlage war auch ein Governance-Konzept enthalten, worin der Regierungsrat aufzeigte, wie die politische Steuerung des Projekts zukünftig wahrgenommen wird. Parallel dazu wurde die nötig gewordene Teilrevision des kantonalen Richtplans dem Kantonsrat zur Beratung überwiesen (Vorlage 5821). Zudem beantragte der Regierungsrat einen Planungskredit für einen zivilen Flugplatz für Forschungs-, Test- und Werkflüge mit militärischer Mitbenutzung über 8,2 Mio. Franken (Vorlage 5820).

Der Kantonsrat setzte mit Beschluss vom 4. Oktober 2021 eine Spezialkommission zur Gebietsentwicklung des Flugplatzes Dübendorf ein (KR-Nr. 334/2021). Diese befasst sich zuerst mit dem Synthesebericht Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf (Vorlage 5768) und beriet anschliessend die drei Vorlagen des Regierungsrates. Der Kantonsrat diskutierte den Synthesebericht am 28. November 2022 und nahm diesen zur Kenntnis. Den drei Vorlagen stimmte er am 28. November 2022 und 5. Dezember 2022 mit grosser Mehrheit zu.

²⁵ Synthesebericht («Flight Plan») Gebietsentwicklung Flugplatz Dübendorf vom August 2021, vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 915/2021 vom 25. August 2021 zur Kenntnis genommen. Der Synthesebericht wurde dem Kantonsrat mit Vorlage 5768 vom 27. Oktober 2021 zur Kenntnisnahme unterbreitet.

²⁶ Medienmitteilung der Baudirektion und der Volkswirtschaftsdirektion vom 22. Dezember 2021.

Beurteilung durch die GPK

Der Prüfungsauftrag der GPK an die Finanzkontrolle betreffend Controllingkonzept und Leistungsauftrag für den Innovationspark hat erhebliche Probleme bei den Steuerungsmöglichkeiten des Projekts durch den Kanton sowie beim Projektcontrolling offengelegt. Die GPK begrüsst, dass der Regierungsrat für den weiteren Aufbau des Innovationsparks Zürich eine breite Auslegeordnung vornahm sowie nach der Klärung der Rechtslage und des weiteren Vorgehens das Projektcontrolling und die Leistungsvereinbarung mit der Stiftung Innovationspark Zürich einer Prüfung unterzogen hat.

Das mit Vorlage 5819 vorgelegte Governance-Konzept hat die GPK nicht überprüft. Die Vorberatung und Antragstellung zu dieser Vorlage wurde durch die vom Kantonsrat eingesetzte Spezialkommission wahrgenommen. Die GPK schliesst ihre Prüfung zum Innovationspark mit dem vorliegenden Bericht ab.

3.4 Verselbstständigung des Lehrmittelverlags

Ausgangslage

Der Kantonsrat hat 2016 die rechtliche Verselbstständigung des Lehrmittelverlags Zürich (LMVZ) beschlossen.²⁷ Die öffentlich-rechtliche Anstalt sollte per 1. Januar 2019 in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft (LMVZ AG) übergeführt werden. Nachdem dieses Vorhaben auch per 1. Januar 2020 nicht realisiert werden konnte (RRB Nr. 1108/2019), beschloss die GPK, sich näher mit der Verselbstständigung des LMVZ zu befassen.²⁸

Abklärungen

Die GPK liess sich Anfang 2020 von der Bildungsdirektion (BI) erstmals über den Stand bei der Verselbstständigung des LMVZ informieren.²⁹ Die BI orientierte die Kommission darüber, dass sie die Voraussetzungen der Verselbstständigung mit einer externen Marktanalyse und Strategieentwicklung abklären lasse.

Im Laufe des Jahres 2021 veranlasste die BI weitere externe Analysen. Im Juli 2021 verliess der Leiter LMVZ den Verlag. Daraufhin gab die BI einen Finanz- und Businessplan bei einem externen Beratungsunternehmen in Auftrag. Im September 2021 beauftragte sie einen externen Partner mit der Erarbeitung eines Zielbildes für die neue Organisation.

Ende 2021 verliess der Kantonsrat erneut seinem Willen nach einer Verselbstständigung des LMVZ Nachdruck. Er überwies im Dezember

²⁷ Gesetz über den Lehrmittelverlag vom 11. April 2016 (LMVG, LS 410.9).

²⁸ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 46.

²⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2020, S. 45–47.

2021 eine Finanzmotion (KR-Nr. 410/2021), die – gestaffelt bis 2024 – auf eine Reduktion des Stellenwachstums beim LMVZ zielt, um die für eine Verselbstständigung notwendige Liquidität zu schaffen.³⁰

Nach Abschluss der von der BI intern und extern durchgeführten Prüfungen der Voraussetzungen für die Verselbstständigung des LMVZ (betriebswirtschaftlich und Marktumfeld) befasste sich die GPK im Januar 2022 erneut mit der Thematik.³¹ Sie befragte die BI ein weiteres Mal über den aktuellen Zeitplan, bis wann die nächsten Umsetzungsschritte vorliegen werden; dies, nachdem der Mitte Januar 2022 von der BI gegenüber der GPK in Aussicht gestellte Grundsatzentscheid über das weitere Vorgehen nicht wie angekündigt im ersten Quartal 2022 erfolgt ist. Die BI hielt gegenüber der Kommission fest, dass angesichts der vorgenommenen umfassenden Analyse der Rahmenbedingungen des LMVZ und der veränderten Situation auf dem Lehrmittelmarkt weiterhin eine Verselbstständigung angestrebt wird, aber in einer anderen Rechtsform als einer Aktiengesellschaft (AG).

Im September 2022 nahm die GPK davon Kenntnis, dass die BI eine Vernehmlassung zur Änderung des Gesetzes über den Lehrmittelverlag (LMVG) eröffnet hat. Gemäss Vernehmlassungsvorlage ist vorgesehen, dass der LMVZ künftig die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt haben soll.

Beurteilung durch die GPK

Der LMVZ weist aufgrund der Eigenheiten des Lehrmittelmarktes einen stark schwankenden Liquiditätsbedarf auf und darf als Verwaltungseinheit finanzrechtlich nur äusserst beschränkt Reserven bilden. Dieser Umstand erschwerte die Umsetzung der Verselbstständigung. Erst nach der Verselbstständigung könnte der LMVZ eigene wesentliche Reserven bilden. Die GPK ist jedoch der Ansicht, dass diese Problematik bereits im Jahr 2015 bei der Erarbeitung der Vorlage zur Verselbstständigung hätte berücksichtigt werden müssen.³² Bei der damaligen Planung der Vorlage hätten entsprechende Vorkehrungen zur Finanzierung der Verselbstständigung getroffen werden müssen.

Die GPK findet es stossend, dass auch in der Folge diese Fragen bei der BI und dem LMVZ nicht zeitnah angegangen und gelöst wurden und somit die Umsetzung eines parlamentarischen Entscheids massiv ver-

³⁰ Von in der Rechnung 2019 ausgewiesenen 48,2 Stellen stieg der Wert auf 64,2 Stellen im Budget 2020 an (nach KEF 2021–2024). Die KEF-Erklärung betreffend Liquidität dank weniger Fixkosten, Leistungsgruppe Nr. 7100, Lehrmittelverlag, forderte eine entsprechende Reduktion bereits im Rahmen der Festsetzung des Budgets für das Rechnungsjahr 2021. Der Regierungsrat hat diese aber abgelehnt (RRB Nr. 358/2021).

³¹ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 48–49.

³² Antrag des Regierungsrates vom 25. Februar 2015, Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG), Vorlage 5169.

zögert wurde. Bereits in ihren früheren Tätigkeitsberichten kritisierte die GPK die schleppende Verselbstständigung und die Governance-Konstellation des LMVZ und forderte, dass für die Überführung in die LMVZ AG ein klares Konzept notwendig sei.

Die umfangreichen, auf verschiedene externe Gutachten gestützten strategischen Arbeiten hätten aus Sicht der GPK den Ausgangspunkt für die Umsetzungsarbeiten zur Verselbstständigung des Lehrmittelverlags bilden müssen. Sie lagen jedoch erst mit grosser Verzögerung vor, notabene mehrere Jahre nach dem ursprünglich gesetzlich definierten Termin für die Überführung des LMVZ in eine selbstständige AG.³³ Die GPK zeigt sich auch erstaunt darüber, dass die BI für ihre Analysen zum LMVZ externe Partner beiziehen und mehrere Beratungsmandate erteilen musste. Angesichts der in der BI vorhandenen Expertise wäre zu erwarten gewesen, dass zumindest Teile dieser Grundlagenarbeit direktionsintern erfolgt.

Auch hätte die GPK erwartet, dass sie im Nachgang zur Orientierung der BI über das weitere Vorgehen im Januar 2022 von dieser direkt über die nächsten Schritte und den getroffenen Grundsatzentscheid über die zukünftige Rechtsform des LMVZ informiert wird. Stattdessen hat die GPK eher zufällig davon erfahren. Auch auf eine Medienmitteilung zur Vernehmlassungsvorlage hat die BI offenbar verzichtet.

Nach der in der Zwischenzeit abgeschlossenen Vernehmlassung befassen sich als Nächstes der Regierungsrat und anschliessend der Kantonsrat mit der Vorlage zur neuerlichen Revision des LMVG und der Anpassung der Rechtsform für den verselbstständigten LMVZ. Seitens des Kantonsrates wird sich als Nächstes die Kommission für Bildung und Kultur mit der Vorlage befassen. Die GPK schliesst ihre Prüfung zur Verselbstständigung des Lehrmittelverlags daher mit diesem Bericht an.

3.5 *Impfkampagne Covid-19*

Ausgangslage

Die gemeinsame Subkommission «Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie» von GPK und FIKO hat ihre Untersuchungen zum Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (März bis Juni 2020) mit ihrem Bericht vom 25. März 2021 abgeschlossen (KR-Nr. 109/2021). In der Folge entschied die GPK, einzelne Fragen und Themenfelder, die sich im Zusammenhang mit der Pandemiebewältigung seit Sommer 2020 ergeben, zu einem geeigneten

³³ Das Fehlen einer strategischen Auslegeordnung als Grundlage für die Bestimmung der optimalen Rechtsform wurde vereinzelt bereits bei der Beratung der ursprünglichen Vorlage kritisiert, Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 44. Sitzung vom 7. März 2016, Gesetz über den Lehrmittelverlag (LMVG), S. 28–58.

Zeitpunkt einer Aufarbeitung aus Sicht der Oberaufsicht zu unterziehen (KR-Nr. 52/2022, S. 15). Vor diesem Hintergrund beschloss die GPK Anfang Mai 2021, nachdem die Aufbauphase der Impfkampagne abgeschlossen war und der Impfstart für die breite Bevölkerung kurz bevorstand, den Aufbau und die Durchführung der Impfkampagne im Kanton Zürich aus Sicht der Oberaufsicht zu überprüfen.

Abklärungen und Beurteilung durch die GPK

In ihrem Tätigkeitsbericht 2021–2022 (KR-Nr. 52/2022, S. 62–74) hat die GPK eine ausführliche Berichterstattung zu ihren Abklärungen vorgenommen. Im Berichtsjahr hat die GPK keine weiteren Abklärungen getroffen und schliesst ihre Prüfung mit diesem Bericht ab.

3.6 Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften

Ausgangslage

Die GPK übt die parlamentarische Kontrolle über die staatlich anerkannten christlichen Kirchen (Evangelisch-reformierte Landeskirche, Römisch-katholische Körperschaft und Christkatholische Kirchgemeinde) und jüdischen Gemeinden (Israelitische Cultusgemeinde und Jüdische Liberale Gemeinde) aus.³⁴ Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf Kenntnisnahme von deren Jahresberichten. Zudem legen die drei anerkannten christlichen Kirchen mit ihren Jahresberichten eine Gesamtrechnung sowie den Nachweis der Einhaltung der negativen Zweckbindung für die Kirchensteuern von juristischen Personen vor. Die Gesamtrechnung umfasst eine pauschale Zusammenfassung der Rechnung der kantonalen Körperschaft und der Kirchgemeinden. Mit dem Nachweis der negativen Zweckbindung zeigen die kirchlichen Körperschaften auf, dass ihre Einnahmen abzüglich der Steuern der juristischen Personen und der Kostenbeiträge den Aufwand für kultische Zwecke decken oder übersteigen.

Im Rahmen der Kommissionsberatungen stellten sich wiederholt Fragen zur Überprüfung der Einhaltung der negativen Zweckbindung und zur Wahrnehmung der parlamentarischen Kontrolle gegenüber den Religionsgemeinschaften generell. Die GPK hatte daher im November 2021 beschlossen, sich über die übliche Behandlung der Jahresberichte hinaus vertieft mit der Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften zu befassen.³⁵

³⁴ § 39 Abs. 1 lit. c KRR [LS 171.11] in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG [LS 171.1], § 6 Abs. 1 Kirchengesetz [LS 180.1] und § 13 Abs. 1 Gesetz über die anerkannten jüdischen Gemeinden [LS 184.1].

³⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 74–75.

Abklärungen und Beurteilung durch die GPK

Die GPK berichtete im November 2022 in einem separaten Bericht über ihre Abklärungen und Feststellungen (KR-Nr. 328/2022). Sie empfiehlt dem Regierungsrat, Verbesserungen bei der Berichterstattung zum Rahmenkredit für die Kostenbeiträge und zur Umsetzung der Tätigkeitsprogramme der Religionsgemeinschaften anzustossen. Der Kantonsrat diskutierte den Bericht am 28. November 2022 und nahm ihn damit zur Kenntnis. Die GPK forderte den Regierungsrat auf, zu den Empfehlungen der Kommission bis Ende März 2023 Stellung zu nehmen. Die Umsetzung ihrer Empfehlungen durch den Regierungsrat wird die GPK zu gegebener Zeit überprüfen.

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 Untersuchung³⁶ 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 Querschnittaufgaben 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.³⁷

Angesichts der angestossenen Massnahmen beschloss der Kantonsrat auf Antrag der vorberatenden Kommission für Staat und Gemeinden im Februar 2021, das Postulat abzuschreiben.³⁸ 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.³⁹

³⁶ Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

³⁷ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45.

³⁸ Kantonsrat, Protokoll vom 22. Februar 2021.

³⁹ 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 ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht näher beschrieben.⁴⁰ Im Berichtsjahr setzte die GPK ihre im Mai 2021 beschlossene halbjährliche Anhörung der Finanzdirektion (FD) und des Personalamtes zum HR-Geschäftsmodell fort. Daneben wurde die GPK über die geplante Neuorganisation des Personalwesens mit Service Centers und Kompetenzzentren informiert. Die GPK hörte dazu die FD und das Personalamt, jeweils begleitet von zwei HR-Verantwortlichen aus den Direktionen, im Juni und Dezember 2022 an.

Weitere zeitliche Verzögerungen

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). Gemäss den Angaben der FD gegenüber der GPK im Dezember 2021 war dieser Beschluss für das erste Halbjahr 2022 geplant. 2022 sollte die Detailkonzeption folgen, worin die einzelnen Verantwortlichkeiten festgelegt, die präzisen Detailprozesse entwickelt und die IT-Anforderungen präzisiert werden. Auf Ende 2022 war ursprünglich der Umsetzungsauftrag durch den Regierungsrat vorgesehen (RRB Nr. 269/2021, S. 2).

Dieser Zeitplan konnte offenbar nicht eingehalten werden. Wie die GPK im Dezember 2022 seitens FD und Personalamt informiert wurde, ist der nächste Regierungsratsbeschluss für März 2023 vorgesehen.

Anpassung im Projektvorgehen

Mit Beschluss Nr. 269/2021 legte der Regierungsrat im März 2021 fest, die Umsetzung des HR-Geschäftsmodells mit der Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens (Empiricon AG, die bereits den Zuschlag für die Analyse der bestehenden HR-Organisation erhalten hat) zu begleiten, und bewilligte die dafür nötigen zusätzlichen Ausgaben.

Seit Anfang 2022 werden in der Verwaltung die HR-Prozesse harmonisiert. Parallel dazu findet eine Ablösung der bisherigen Informatiklösung (SAP Stäfa) durch eine SAP-Standard-Lösung im Rahmen des Projekts Aurora statt. Im Projekt wird die neue digitale Plattform für die Abwicklung der verschiedenen HR-Prozesse in der Verwaltung entwickelt. Es wurde entschieden, das Projektdesign des HR-Geschäftsmodells vorerst ganz auf das Projekt Aurora auszurichten. Es werden des-

⁴⁰ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 21–22.

halb zuerst die HR-Abläufe harmonisiert, die für die Einführung des Projekts Aurora sowieso angepasst werden müssen.

Bis Ende 2022 wurden gemäss FD 25 Detailprozesse mit 20 Subprozessen sowie 40 HR-Instrumente (Checklisten, Vorlagen usw.) harmonisiert. Zusätzliche 15 Detailprozesse sind bis März 2023 in Planung. Als Anschauungsbeispiel für die grossen Herausforderungen bei der Prozessharmonisierung in der kantonalen Verwaltung erläuterte das Personalamt der GPK den Prozess beim Eintritt von neuen Mitarbeitenden. Hierfür gab es in der Verwaltung bisher 53 Eintrittsprozesse in den sieben Direktionen und der Staatskanzlei. Zukünftig soll es dafür einen Prozess geben.

Wie die FD die GPK im Dezember 2022 informierte, musste die Inbetriebnahme («go live») von Aurora um ein Jahr auf Anfang Januar 2025 verschoben werden.

Festlegung der Service Centers und Kompetenzzentren

Anlässlich der Orientierung vom Dezember 2022 präsentierte das Personalamt der GPK die geplante Organisationsstruktur des zukünftigen kantonalen Personalwesens. Vorgesehen sind vier HR-Service-Centers, je eines für die allgemeine Verwaltung, die Mittel- und Berufsfachschulen, die Volksschule und die Kantonspolizei. Sie werden hauptsächlich für die Lohn- und HR-Administration zuständig sein. Da sich die Anforderungen an die Personaladministration im Schulfeld und bei der Kantonspolizei grundsätzlich von jener bei der allgemeinen kantonalen Verwaltung unterscheiden, wird es dort eigene Service Centers geben, um eine reibungslose Abwicklung der entsprechenden Prozesse zu garantieren. Ergänzt werden die Service Centers mit HR-Kompetenzzentren, die weitere zentrale Aufgaben des kantonalen Personalwesens übernehmen. Es ist vorgesehen, dass der Regierungsrat im März 2023 die Service Centers festlegt und einen Ausblick zu den Kompetenzzentren präsentiert.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die immer wieder auftretenden zeitlichen Verzögerungen und die dadurch nötigen Projektanpassungen verdeutlichen, dass die Einführung und Umsetzung des einheitlichen HR-Geschäftsmodells 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).

Offenbar zeigen sich die tatsächlichen Herausforderungen erst im konkreten Projektverlauf in voller Tragweite. Entgegen der Beteuerungen der HR-Verantwortlichen der Direktionen anlässlich der halbjährlichen

Orientierungen in der GPK, dass das Projekt breit abgestützt sei und von den Direktionen mitgetragen werde, stösst das Projekt in den Direktionen anscheinend auf erheblichen Widerstand.

Nachdem sich vor Jahresfrist alle der Kommission vorgestellten Projekte noch in der Planungs- und Konzeptphase befunden hatten, konnte die GPK im Berichtsjahr konkrete Schritte und erste Ergebnisse aus der Projektumsetzung zur Kenntnis nehmen. Im Vergleich zu den in der Personalstrategie 2019–2023 definierten Ambitionen sind diese aus Sicht der Kommission jedoch weiterhin bescheiden. Die Kommission begrüsst zwar grundsätzlich die über alle Direktionen und die Staatskanzlei hinweg breit abgestützte Vorgehensweise. Sie erwartet jedoch vom Regierungsrat mehr Führungs- und Veränderungswillen. Es liegt an ihm, die nötigen Veränderungen nötigenfalls auch gegen den Widerstand einzelner Direktionen voranzutreiben. Zudem ist die GPK weiterhin der Meinung, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Personalstrategie eine Weisungsbefugnis für das kantonale Personalamt notwendig ist.

Die GPK erwartet deshalb nach wie vor rasche konkrete Fortschritte bei der Harmonisierung und Standardisierung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung und wird sich auch in der nächsten Legislaturperiode halbjährlich über den Fortschritt bei der Umsetzung der mit der Personalstrategie 2019–2023 festgelegten Vorgaben informieren.

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.⁴¹

Für die Einführung des EPD hat der Kanton Zürich die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft Axsana AG gegründet. Der Kanton Zürich beteiligte sich mit einer Anschubfinanzierung am Aufbau der technischen Infrastruktur und der Betriebsgesellschaft. Der entsprechende Staatsbeitrag an die XAD-Stammgemeinschaft und die Axsana wurde vom Regierungsrat als gebundene Ausgabe gestützt auf das Gesundheitsgesetz (LS 810.1) gesprochen.⁴²

⁴¹ Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1, in Kraft getreten am 15. April 2017).

⁴² RRB Nrn. 503/2016 und 504/2016 vom 25. Mai 2016.

Nachdem sich zahlreiche weitere Kantone der XAD-Stammgemeinschaft angeschlossen haben, 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, Ärztegesellschaft, Apothekerverband, Curaviva, Spitex) waren bisher je zu 50% an der Stammgemeinschaft finanziell beteiligt.

Ursprünglich war geplant, dass ab Ende 2019 alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons die Möglichkeit haben, ein EPD bei einer von der Cantosana und den kantonalen Gesundheitseinrichtungen getragenen Stammgemeinschaft zu eröffnen. Die Einführung des EPD verzögerte sich jedoch. Zudem stellten sich wiederholt Fragen und Probleme zur Organisation und Finanzierung, weshalb sich die GPK schon seit mehreren Jahren mit dieser Thematik befasst.⁴³

Abklärungen

Im Berichtsjahr führte die GPK ihre begleitende Oberaufsicht zu dieser Thematik fort. Im Vordergrund standen wie in den Vorjahren die anhaltenden Verzögerungen bei der Einführung des EPD sowie die finanzielle Lage der Axsana. Zudem befasst sich die GPK mit der Neuausrichtung des EPD, wie sie auf Bundesebene angestossen wurde, sowie mit der im Berichtsjahr erfolgten Übernahme der Axsana durch die Schweizerische Post AG. Zudem nahm die GPK weitere Abklärungen vor, die im Zusammenhang mit der Axsana standen.

Weitere zeitliche Verzögerungen sowie finanzielle Lage der Axsana

In ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht ist die GPK detailliert auf die Hintergründe der Verzögerungen bei der Einführung des EPD sowie auf die damalige finanzielle Situation der Axsana eingegangen.⁴⁴ Im Februar 2022 hielt der Regierungsrat in seiner schriftlichen Antwort auf entsprechende Fragen der GPK von Anfang Dezember 2022 fest, dass die finanzielle Situation der Axsana aufgrund der Stundung von Forderungen der Swisscom AG sowie der im Verlaufe des Jahres 2021 gesprochenen Darlehen der beteiligten Kantone vorerst gesichert sei. Die Si-

⁴³ GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 24–31; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, 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.

⁴⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 24–31.

tuation bleibe jedoch angespannt. Die Axsana müsse die bestehenden Darlehen der Kantone schrittweise zurückzahlen und gleichzeitig den Betriebsstart und die Weiterentwicklung des EPD bewältigen. Der Regierungsrat versicherte überdies, dass eine weitere finanzielle Unterstützung der Axsana seitens des Kantons nicht infrage komme, solange keine Klarheit über deren finanzielle Entwicklung bestehe. Die Gesundheitsdirektion (GD) habe dem Verwaltungsrat der Cantosana deshalb beantragt, von der Axsana einen Sanierungsplan einzufordern.

Im September 2022 verlangte die GPK erneut einen aktuellen Überblick über die bisher vom Kanton Zürich in das EPD investierten finanziellen Mittel. Demnach hat der Kanton Zürich im Jahr 2016 bei der Gründung der XAD-Stammgemeinschaft (RRB Nr. 504/2016) den Aufbau mit einer Anschubfinanzierung im Umfang von 3,75 Mio. Franken unterstützt (RRB Nr. 503/2016). Die Stammgemeinschaft wurde dabei verpflichtet, 1,875 Mio. Franken bei Eintreffen der Finanzhilfe des Bundes zurückzuerstatten. Die GD hat in der laufenden Legislaturperiode dafür gesorgt, dass diese Rückerstattung tatsächlich erfolgt ist. Weiter hatte die Axsana gemäss GD wegen der zeitlichen Verzögerung der Betriebsaufnahme ab dem Jahr 2020 erhebliche Liquiditätsprobleme. Die zwölf in der Cantosana zusammengeschlossenen Trägerkantone haben deshalb im zweiten Halbjahr 2021 ein Darlehen im Umfang von insgesamt rund 1,8 Mio. Franken an die Gesellschaft ausgerichtet, um das Überleben der Stammgemeinschaft zu sichern. Der Anteil des Kantons Zürich an diesem Darlehen betrug Fr. 350 000 (RRB Nr. 487/2021). Daneben informierte die GD die GPK auch über den in dieser Zeitspanne ungefähr geleisteten GD-internen Personalaufwand für das EPD.

Neuausrichtung des EPD und Übernahme der Axsana durch die Schweizerische Post AG

Nachdem sich der Bundesrat im August 2021 im Rahmen eines Postulatsberichts (Postulat Wehrli, 18.4328) mit grundsätzlichen Fragen des EPD befasste hatte, fällte er im April 2022 einen Grundsatzentscheid über die Neuausrichtung des EPD. Dieses soll künftig als Instrument der obligatorischen Krankenversicherung verankert werden. Damit würde dem Bund eine weitreichende Regelungskompetenz im Bereich des EPD zukommen.⁴⁵ Eine entsprechende Revision des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) ist in Vorbereitung. Der Regierungsrat ging im Juli 2022 davon aus, dass eine Vernehmlassungsvorlage für das erste Halbjahr 2023 zu erwarten ist.

Vor diesem Hintergrund befragte die GPK im Juni 2022 anlässlich einer Kommissionssitzung den Verwaltungsratspräsidenten und den Geschäftsführer der Axsana. Die Vertreter der Axsana erläuterten der

⁴⁵ Medienmitteilung des Bundesrates vom 27. April 2022.

GPK den aus ihrer Sicht beschränkten Handlungsspielraum aufgrund der gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen. So seien die Aufgaben von Bund und Kantonen gesetzlich nie ausreichend definiert worden. Als weiterer Schwachpunkt stellte sich gemäss Axsana das gesetzlich vorgegebene «Opt-in»-System heraus. Nach diesem System liegt es an den Bürgerinnen und Bürgern, sich um ein persönliches EPD zu bemühen. Nachdem die Eröffnung eines EPD im Kanton Zürich seit Ende 2021 endlich theoretisch möglich ist, stellte sich jedoch der Eröffnungsprozess als so kompliziert und aufwendig heraus, dass die Nachfrage danach praktisch gleich null ist. Durch die verschiedenen Probleme fielen gemäss der Axsana die tatsächlichen Aufbaurkosten der Stammgemeinschaft rund siebenmal höher aus, als dies die Kostenprognosen des Bundesrates von 2013 erwarten liessen.

Gemäss GD hatte sich die finanzielle Situation der Axsana im Juni 2022 geringfügig stabilisiert, nachdem die Kantone die erwähnten Darlehen ausbezahlt und die Axsana nach der im Oktober 2021 abgeschlossenen Zertifizierung den angeschlossenen Leistungserbringern Gebühren in Rechnung stellen konnte. Praktisch war das Fortbestehen jedoch abhängig davon, dass die Swisscom die offenen Verbindlichkeiten in der Höhe von mehreren Millionen Franken weiterhin stundet.

Ende Juni 2022 informierte die GD die GPK zudem über laufende Verhandlungen über eine Übernahme der Axsana durch die Post. Ende September 2022 kommunizierte die Post den Vollzug der Übernahme öffentlich.⁴⁶ Der Verwaltungsrat der Cantosana, in dem der Kanton Zürich in Person der Gesundheitsdirektorin mit einer Stimme vertreten ist, stimmte der dafür notwendigen Aktienkapitalerhöhung und der Übernahme der Aktienmehrheit durch die Post zu. Bedingung seitens der Post war es offenbar, dass sie die Axsana schuldenfrei übernehmen konnte. Die Kantone waren dadurch gezwungen, auf ihre im Vorjahr gewährten Überbrückungsdarlehen zu verzichten. Für den Kanton Zürich bedeutet dies, dass das im Mai 2021 gesprochene Darlehen über Fr. 350 000 abgeschrieben werden musste. Die GD wurde mit Beschluss Nr. 1035/2022 im Juli 2022 vom Regierungsrat ermächtigt, die notwendigen Beschlüsse der Cantosana zu unterstützen.

Sowohl die GD als auch der Regierungsrat begrüsst die Übernahme der Axsana durch die Post. Die Übernahme hat zur Folge, dass sich die Swisscom als Technologiepartner der Axsana zurückzog und sich künftig mit dem System der Post eine schweizweit einheitliche EPD-Technologie durchsetzen könnte. Die vormalige gesamtschweizerische Architektur des EPD hat sich aus Sicht der GD aufgrund ihrer Fragmentierung als zu komplex erwiesen, und der Betrieb und die Weiterentwicklung

⁴⁶ Medienmitteilung der Schweizerischen Post AG vom 30. September 2022.

waren zu aufwendig. Die Konsolidierung des gesamtschweizerischen EPD-Systems sei eine Voraussetzung dafür, dass das EPD der Bevölkerung gegenüber nutzbringend angeboten werden könne.

Die Cantosana bleibt auch nach der Übernahme der Axsana durch die Post bestehen. Durch die Aktienkapitalerhöhung ging der Besitzanteil der Cantosana an der Axsana gemäss GD von 50% auf 12,5% zurück. Der Besitzanteil des Kantons Zürich an der Cantosana bleibt unverändert bei 38%.

Weitere Abklärungen im Zusammenhang mit der Axsana AG

Mit der Übernahme der Axsana durch die Post wurde auch der Verwaltungsrat der Axsana neu besetzt. Als Vertreter der Cantosana ist weiterhin der Gesundheitsdirektor des Kantons Bern Mitglied des Verwaltungsrates. Das neue Verwaltungsratspräsidium und die weiteren Verwaltungsratsmitglieder werden von der Post gestellt. Zudem informierte die GD Mitte Dezember 2022, dass der frühere Geschäftsleiter der Axsana, der die Gesellschaft seit der Gründung im Jahr 2016 geführt hat, abgelöst und durch den bisherigen Leiter Geschäftsentwicklung und Steuerung bei der Post ersetzt wird.

Die GPK informierte sich in der Folge bei der GD über die Abgangsregelung für den früheren Geschäftsführer der Axsana. Aufgrund der der Kommission vorliegenden Informationen ist diese aus Sicht der Kommission als sehr grosszügig zu bezeichnen. Die Abgangsregelung liegt zwar nicht in der direkten Verantwortung der GD. Verantwortlich ist der Verwaltungsrat der Axsana, in dem alle beteiligten Kantone zusammen über die Cantosana mit einer Stimme vertreten sind. Dennoch ist es aus Sicht der GPK stossend, dass in einer weitgehend durch die öffentliche Hand finanzierten Gesellschaft, die im Übrigen – selbst verschuldet oder nicht – in den vergangenen Jahren wenig erfolgreich operierte, eine solche Abgangsregelung getroffen wird. Dies, während gleichzeitig die beteiligten Kantone – und damit deren Steuerzahlende – Darlehen von insgesamt rund 1,8 Mio. Franken abschreiben mussten, damit die Gesellschaft finanziell und organisatorisch neu aufgestellt werden konnte. Die GPK hätte deshalb von den in der Cantosana vertretenen Kantonen, und damit auch von der GD des Kantons Zürich, erwartet, dass sie sich gegen eine solche Vorgehensweise stellen.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die GPK brachte wiederholt ihre Kritik an der Organisationsstruktur des EPD und der damit zusammenhängenden Intransparenz vor allem betreffend die Geschäftstätigkeit und die finanzielle Situation der Ax-

sana sowie die eng begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Kantons deutlich zum Ausdruck. Sie forderte deshalb schon vor Jahren ein griffiges Controlling seitens des Kantons gegenüber der Axsana.⁴⁷

Die GPK anerkennt zwar, dass die GD aufgrund der bundesrechtlich Vorgaben und der Organisationsstruktur des EPD – deren Regelung in die Amtszeit des Vorgängers der heutigen Direktionsvorsteherin fallen – mit schwierigen Umständen konfrontiert war. Es ist der GPK auch bewusst, dass der direkte Zugriff der GD auf die Axsana beschränkt war, da sie nur zusammen mit den weiteren beteiligten Kantonen über die Cantosana Einfluss nehmen konnte. Auch wertet die GPK positiv, dass die GD gegenüber der GPK in den vergangenen Jahren zeitnah und auch proaktiv informiert hat.

Dennoch ist festzuhalten, dass es die Kantone und damit auch die GD aus Sicht der GPK über all die Jahre versäumt haben, ihre Aufsichtspflicht gegenüber der Axsana AG angemessen auszugestalten und wahrzunehmen. Dem Kanton Zürich wäre dabei aufgrund der Entstehungsgeschichte des EPD eine besondere Verantwortung zugekommen. Dass seitens des Regierungsrates und der federführenden GD die Aufsichtsverantwortung gegenüber der Axsana hauptsächlich an die Cantosana delegiert wurde, ist aus Sicht der GPK inakzeptabel.

Auch mit der auf Bundesebene eingeleiteten Neuausrichtung des EPD und der Übernahme der Axsana durch die Post führt die GPK ihre begleitende Oberaufsicht zum EPD weiter. Sie wird die Thematik weiterverfolgen und weitere noch laufende Abklärungen zur Axsana zu Ende führen.

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 RIS₁, RIS₂ und der Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV).⁴⁸ Das ursprüngliche Projekt RIS₂ war als Nachfolgeapplikation des Rechtsinformationssystems (RIS₁) geplant und war wiederholt ein Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates.⁴⁹ Während die Strafuntersuchungsbehörden

⁴⁷ GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 30; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 26 und 29.

⁴⁸ GPK-Tätigkeitsberichte 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.

⁴⁹ 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.

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.⁵⁰ Nach einer öffentlichen Ausschreibung erhielt die Abraxas im September 2018 den Zuschlag mit ihrem Produkt Juris X, auf dessen Grundlage die Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV) aufgebaut werden soll.⁵¹

Bei dem Projekt FAJuV kam es seit Beginn immer wieder zu Verzögerungen und Projektänderungen, über welche die GPK in ihren letztjährigen Tätigkeitsberichten ausführlich berichtete.⁵² Die GPK übte auch deutliche Kritik am Beschaffungsprozess und der Projektführung durch die JI. Insbesondere war aus Sicht der Kommission fraglich, ob das Projekt nicht hätte neu ausgeschrieben werden müssen, da es sich nach Einschätzung der Kommission nicht mehr um die Beschaffung einer Standardapplikation handelte, sondern um die Entwicklung einer neuen Anwendung.⁵³ Nachdem der Kantonsrat einen Marschhalt beim Projekt mittels Streichung der für FAJuV im Budget 2021 eingestellten Mittel beschloss,⁵⁴ forderte die GPK von der JI, dass der Werkvertrag mit der Auftragnehmerin (Abraxas) nicht unterzeichnet wird, bevor die offenen Fragen geklärt sind.⁵⁵

Abklärungen

Seit Januar 2022 befindet sich das Projekt FAJuV, das in der JI nun unter dem Namen ELFA (Elektronische Fallführung) geführt wird, in der Realisierungsphase. Mitte Juli 2022 informierte die JI die GPK über weitere Projektverzögerungen. Die Auftragnehmerin könne den vereinbarten Zeitplan nicht einhalten, weshalb die Ablösung von RIS1 nicht wie geplant im Verlaufe des Jahres 2023 erfolgen kann. Die GPK hörte daraufhin die Auftragnehmerin an einer Kommissionsitzung im September 2022 an und liess sich über die Gründe für die neuerlichen Projektverzögerungen informieren. Die Auftragnehmerin macht für die Verzögerungen verschiedene Probleme und Unsicherheiten geltend. Offenbar hat sie sowohl mit teilweise fehlendem Fachpersonal als auch

⁵⁰ RRB Nr. 1116/2016 vom 23. November 2016.

⁵¹ GPK-Tätigkeitsberichte 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 58–59; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 37; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 36.

⁵² V.a. GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 34–43; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39.

⁵³ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 36–39.

⁵⁴ Protokoll des Zürcher Kantonsrates zur 89. Sitzung vom 8. Dezember 2020, Festsetzung Budget für das Rechnungsjahr 2021 und die Kenntnisnahme des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans 2021–2024, S. 57–69.

⁵⁵ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 39.

mit der Qualität einzelner Produktentwicklungsschritten sowie mit grundsätzlichen Problemen in der Softwarearchitektur zu kämpfen. Die bisherige Planung konnte dadurch nicht aufrechterhalten werden. Bis zum heutigen Zeitpunkt liegt keine belastbare Planung für Weiterentwicklung des Projekts vor.

Die Auftragnehmerin informierte nach eigenen Angaben die JI und leitete unter Einbezug der Geschäftsleitung verschiedene Massnahmen ein, worüber die GPK anlässlich der Kommissionssitzung vom September 2022 informiert wurde. Zudem hielt die Auftragnehmerin gegenüber der GPK fest, dass sämtliche Kosten, die aus der Projektverzögerung entstehen, von der Auftragnehmerin getragen werden. Für den Kanton entstünden keine zusätzlichen Kosten. Mit Ausnahme des Zeitplans würden die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen einschliesslich der zugesicherten Lieferprodukte unverändert bleiben.

Die GPK befragte die Justizdirektorin und die Informatikabteilung der JI (Digital Solutions) anlässlich einer Kommissionssitzung Ende November 2022. Die JI bestätigte gegenüber der GPK aber grundsätzlich, dass ihr aus der Verschiebung der Einführung von Juris X, das die Grundlage für die neue Fachapplikation bildet, keine direkten zusätzlichen Kosten entstehen. Bei Änderungsanforderungen ist jedoch davon auszugehen, dass die damit verbundenen Kosten nicht der Auftragnehmerin überwältzt werden können. Beim direktionsinternen Projekt zur Einführung der neuen Fachapplikation würden in der Zwischenzeit die fachlich notwendigen Arbeiten zur Vorbereitung der Organisation und der Prozesse im Hinblick auf die Einführung der neuen Fachanwendung weitergeführt oder an anderen Projekten gearbeitet. Die bisherige Fachapplikation RIS₁ wird bis zur Einführung von Juris X weitergeführt. Die Kosten für den Weiterbetrieb von RIS₁ können gemäss JI jedoch nicht separat ausgewiesen werden, da RIS₁ und RIS₂ auf der gleichen Applikationsplattform laufen und von den gleichen Mitarbeitenden betrieben werden.

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 in Justizvollzug und Wiedereingliederung per Oktober 2024 vor. Die Belastbarkeit dieser Planung sei gemäss JI jedoch noch nicht gegeben und werde frühestens im Mai 2023 vorliegen. Aus Sicht der JI sind gegenüber den bisherigen Planungsunterlagen Fortschritte feststellbar. Die JI sei daran, deren Vollständigkeit gegenüber dem vertraglich vereinbarten Lieferumfang zu prüfen, und werde frühestens nach Vorliegen einer belastbaren Planung eine eigene Einschätzung vornehmen.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Aus Sicht der GPK stellt das Projekt FAJuV/ELFA weiterhin ein grosses Ärgernis dar. Seit Jahren wird seitens der JI betont, wie wichtig eine rasche Ablösung der veralteten Fachanwendung RIS1 ist. Seit der Projektausschreibung gibt es jedoch Probleme bei der Projektsteuerung, dem Projektmanagement sowie offenbar auch bei der Qualität einzelner Teilprodukte.

Die GPK begleitet das Projekt seit Beginn aus Sicht der Oberaufsicht und hat immer wieder auf kritische Punkte hingewiesen. Aus den neuerlichen Anhörungen hat die GPK immerhin den Eindruck gewonnen, dass der Unmut der Kommission seitens der JI grösstenteils geteilt wird und auch seitens der Auftragnehmerin Verständnis für die allgemeine Unzufriedenheit besteht. Die GPK geht deshalb davon aus, dass das Projekt sowohl aufseiten der JI als auch der Auftragnehmerin höchste Aufmerksamkeit genießt und dessen erfolgreiche Umsetzung höchste Priorität genießt.

Vor dem Hintergrund der ganzen Entwicklungsgeschichte erachtet die GPK die Projektführung wie auch das Projektcontrolling als ungenügend. Auch konnte die JI der GPK gegenüber weiterhin keine präzisen Angaben machen, ab welchem Punkt das Projekt allenfalls nicht mehr weitergeführt werden würde und welche Alternativen gegebenenfalls zur Verfügung stünden.

Die der Kommission gegenüber gemachten Aussagen betreffend die vertraglichen Verpflichtungen wird die GPK mittels einer Einsichtnahme in die entsprechenden Unterlagen verifizieren. Über den weiteren Projektverlauf wird sie sich wieder informieren lassen, sobald die angekündigte belastbare Planung vorliegt.

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 Verwaltung⁵⁶ 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.⁵⁷

⁵⁶ Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014, KR-Nr. 346/2014.

⁵⁷ GPK-Tätigkeitsberichte 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45–46; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 52; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 55–59.

Abklärungen und vorläufige Beurteilung durch die GPK

Den Beitritt des Kantons zur revidierten Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) hat der Kantonsrat beraten und genehmigt (Vorlage 5772). Die IVöB bringt erhebliche Veränderungen, deren Auswirkungen auf die Praxis abzuwarten sind.

Darüber hinaus informierte die BD anlässlich einer Sitzung der FIKO im November 2022 über das kantonale Beschaffungswesen. Die GPK kommt zum Schluss, dass die statistischen Grundlagen des Kantons vor allem bezüglich der Vergaben der Gemeinden unterhalb von Fr. 50000 sowie unterhalb des WTO-Schwellenwerts ungenügend sind. Aus der Sicht der GPK besteht hier Verbesserungsbedarf. Sie wird in Zusammenarbeit mit der FIKO diese Problematik 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 Spitalern. 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 unregelmässigen vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.⁵⁸ Insbesondere könnte so die parlamentarische Kontrolle ausgehebelt werden.

In der Folge nahm sich die FIKO in Absprache mit der GPK und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) diesem Thema an.⁵⁹ 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.⁶⁰ Auch

⁵⁸ Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich vom 7. Mai 2019, S. 24–25.

⁵⁹ Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 vom 18. Juni 2020, S. 34–35; Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 vom 20. Juni 2019, S. 49–51.

⁶⁰ Anfrage KR-Nr. 230/2019.

die Staatskanzlei erkannte Handlungsbedarf und gab Anfang des Jahres 2020 ein Gutachten zur rechtlichen Auslegeordnung über die einfachen Gesellschaften und die Beteiligung des Kantons an Vereinen in Auftrag. Vor allem sollen damit Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton geklärt werden.⁶¹

Abklärungen und vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die Staatskanzlei informierte die ABG, die FIKO und die GPK an einer Sitzung der FIKO von Ende Januar 2022 über das von ihr in Auftrag gegebene Rechtsgutachten.⁶² Unter der Leitung der Staatskanzlei wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Sie hat den Auftrag, einen Vorschlag zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zu erarbeiten. Insbesondere sollen die genannten Zusammenarbeitsformen verbindlich geregelt werden.

Aus Sicht der GPK bleibt unklar, ob und wie die Grundprinzipien für diese Zusammenarbeitsformen (Einfache Gesellschaften und Vereine) in den bereits bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichend geregelt sind oder ob dies nicht in einer neu zu erlassenden Verordnung verbindlich festgelegt werden müsste. Zudem stellt sich die Frage, wie eine angemessene Wahrnehmung der Aufsicht gewährleistet werden kann. Die FIKO und die GPK haben diesen Anliegen mit einem Schreiben an die Staatskanzlei Ende März 2022 Nachdruck verliehen.

4.6 Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)

Ausgangslage

Dem Strafvollzug kommt angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte ein hoher aufsichtsrechtlicher Stellenwert zu. Vorkommnisse im Zusammenhang mit besonders gefährlichen und renitenten Strafgefangenen haben die GPK veranlasst, verschiedene Fragen im Rahmen ihrer Obergerichtsfunktion abzuklären.⁶³

Abklärungen

Im Berichtsjahr nahm die GPK im Rahmen dieser Thematik keine Abklärungen vor.

4.7 Obergericht 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]).

⁶¹ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 45–46.

⁶² GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 45–47.

⁶³ GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47.

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.⁶⁴

Abklärungen

Im Berichtsjahr hat sich die zuständige Subkommission wie in den Vorjahren von der kantonalen Dienstaufsicht über deren Kontrolltätigkeit beim kantonalen Nachrichtendienst informieren lassen. Zudem nahm sie eine Visitation beim kantonalen Nachrichtendienst vor und traf weitere Abklärungen zu dessen Informationsbeschaffung und -bearbeitung.

Berichterstattung der Dienstaufsicht und Visitation des kantonalen Nachrichtendienstes

Kantonales Vollzugsorgan des Nachrichtendienstes (kantonaler Nachrichtendienst) ist im Kanton Zürich ein dafür bezeichneter Dienst der Kantonspolizei. Die Aufsicht über diesen (Dienstaufsicht) wird gestützt auf Art. 82 Abs. 2 NDG von der Sicherheitsdirektion wahrgenommen. Innerhalb der Direktion wird die Aufgabe durch die Stv. Generalsekretärin ausgeübt.

Die Dienstaufsicht orientierte die Subkommission Anfang Mai 2022 über ihre beim kantonalen Nachrichtendienst durchgeführte Kontrolle und stellte der Subkommission den vertraulichen Kontrollbericht zur Einsichtnahme zur Verfügung.

Vorgängig führte die Subkommission Mitte April 2022 eine angekündigte Visitation beim kantonalen Nachrichtendienst durch und liess sich vor Ort vom Dienstchef, von den Leitern der vorgesetzten Sicherheitspolizei und Sicherheitspolizei-Spezialabteilung sowie vom Kommandanten der Kantonspolizei über die Aufgaben und Arbeitsweise des kantonalen Nachrichtendienstes informieren. Anwesend war auch ein Vertreter des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB). Auf Wunsch der Subkommission wurden anlässlich dieser Visitation neben den allgemeinen Informationen die Schwerpunktthemen «Gruppierungen/Profiling» sowie «Datenschutz und Datensysteme» vertieft behandelt.

⁶⁴ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 54–56.

Informationsbeschaffung und -bearbeitung durch den kantonalen Nachrichtendienst

Zu den kantonalen Vollzugsaufgaben im Bereich des Nachrichtendienstes gehört vor allem die nachrichtendienstliche Informationsbeschaffung und -bearbeitung. Diese erfolgt unaufgefordert oder im Auftrag des NDB (Art. 6 Abs. 1 Bst. a NDG). Die kantonalen Vollzugsbehörden haben dabei die Befugnis, die genehmigungsfreien Beschaffungsmassnahmen selbstständig einzusetzen (Art. 85 Abs. 1 NDG). Zu diesen gehören u.a. öffentliche Informationsquellen, Beobachtungen an öffentlichen und allgemein zugänglichen Orten sowie menschliche Quellen (Art. 13–15, 19, 20, 23 und 25 NDG).

Die Vertreter der Kantonspolizei orientierten die Subkommission anlässlich der Visitation vom April 2022 über die diesbezügliche Praxis des kantonalen Nachrichtendienstes. Zudem bildet diese jeweils auch einen Schwerpunkt bei den Kontrollen durch die Dienstaufsicht.

Als Anfang Juni 2022 verschiedene Medienberichte erschienen, wonach Organisationen wie die Grüne Partei und Public Eye sowie einzelne ihrer Exponentinnen und Exponenten in den Datenbanken des NDB unrechtmässig verzeichnet seien, nahm die Subkommission weitere Abklärungen vor. Sie erkundigte sich bei der Kantonspolizei, wie der kantonale Nachrichtendienst sicherstellt, dass solche Informationen im Rahmen seiner Zuständigkeiten nicht erfasst werden, und inwiefern in der Vergangenheit solche Informationen durch den kantonalen Nachrichtendienst allenfalls in die Datenbanken des NDB geflossen sind.

Die Kantonspolizei bestätigte daraufhin gegenüber der Subkommission ihre diesbezüglichen Aussagen, die sie bereits anlässlich der Visitation vom April 2022 gegenüber der Subkommission gemacht hat. Die Datenerfassung und -weiterleitung orientiere sich strikt am NDG und an den Weisungen des NDB. Dem Vorliegen eines Aufgabenbezugs nach Art. 6 NDG und der Datenbearbeitungsschranke nach Art. 5 Abs. 5 NDG werde dabei besondere Beachtung geschenkt.⁶⁵

⁶⁵ Gemäss Art. 6 Abs. 1 NDG ist der Aufgabenbezug dann gegeben, wenn Informationen zu folgendem Zweck beschafft und bearbeitet werden: a. frühzeitiges Erkennen und Verhindern von Bedrohungen der inneren oder äusseren Sicherheit ausgehend von Terrorismus, verbotenen Nachrichtendienst, der Weiterverbreitung nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen, Angriffen auf Informations-, Kommunikations-, Energie-, Transport- und weitere Infrastrukturen oder gewalttätigem Extremismus; b. Feststellung, Beobachtung und Beurteilung von sicherheitspolitisch bedeutsamen Vorgängen im Ausland; c. Wahrung der Handlungsfähigkeit der Schweiz; d. Wahrung weiterer wichtiger Landesinteressen zum Schutz der verfassungsrechtlichen Grundordnung der Schweiz, zur Unterstützung der schweizerischen Aussenpolitik oder zum Schutz des Werk-, Wirtschafts- und Finanzplatzes Schweiz, wenn dafür ein konkreter Auftrag des Bundesrates vorliegt. Die erwähnte Datenbearbeitungsschranke nach Art. 5 Abs. 5 NDG sieht vor, dass der NDB keine Informationen über die politische Betätigung und über die Ausübung der Meinungs-, Versammlungs- oder Vereinigungsfreiheit der Schweiz beschafft oder bearbeitet.

Bis Februar 2020 wurden durch den kantonalen Nachrichtendienst den Berichten an den NDB und den Aktennotizen vereinzelt Beilagen, meist in Form von Zeitungsberichten, beigelegt. Dies habe der langjährigen, durch den NDB vorgegebenen Praxis bei den kantonalen Vollzugsorganen entsprochen. Seit Februar 2020 verzichtet der kantonale Nachrichtendienst gemäss eigenen Angaben vollständig auf Beilagen zu Berichten und Aktennotizen.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die Subkommission zeigte sich im Berichtsjahr von der Berichterstattung der Dienstaufsicht über deren Kontrolle beim kantonalen Nachrichtendienst sowie den Informationen der Kantonspolizei im Rahmen der Visitation und der zusätzlichen Abklärungen befriedigt. Sie wird dem Thema der Informationsbeschaffung und -bearbeitung weiterhin grosse Beachtung beimessen. Zudem verfolgt sie aufmerksam die laufende Revision des NDG und wird nach deren Abschluss die sich ergebenden Konsequenzen aus Sicht der kantonalen parlamentarischen Oberaufsicht prüfen, gegebenenfalls auch im Austausch mit den zuständigen Organen auf Bundesebene und in anderen Kantonen.

4.8 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 erkannt, es bestanden jedoch weiterhin teilweise grosse zeitliche Verzögerungen bei den definitiven Schlussforderungen und Rechnungstellungen, was bei den Schuldnerinnen und Schuldner 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.⁶⁶

⁶⁶ GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 50.

Abklärungen

Den Prozess bei der Abrechnung der Quellensteuer hat die GPK in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht ausführlich beschrieben.⁶⁷ Aus Sicht der Kommission waren die festgestellten Defizite jedoch noch nicht restlos behoben. Die GPK liess sich deshalb im Berichtsjahr anlässlich ihrer Referentengespräche bei der FD im März und November 2022 erneut über den aktuellen Bearbeitungsstand informieren. Zudem nahm sie von den Feststellungen der Finanzkontrolle aus deren Jahresrechnungsprüfung 2021 Kenntnis, in der die Quellensteuerveranlagung und -abrechnung ebenfalls ein Thema war. Schliesslich informierte die FD die GPK darüber, dass Teile der Steuersoftware ZüriPrimo bereits wieder veraltet seien und deshalb aktualisiert werden müssen.

Bearbeitungsstand Quellensteuer

Die aktuellen Zahlen (Stand Ende Oktober 2022; Tabelle 1) zeigen, dass die Erledigungsquoten bei den Quellensteuern für die zurückliegenden Steuerperioden im Vergleich zu den Vorjahreszahlen (GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 58) deutlich gesteigert werden konnten. Es ist aufgrund der vorliegenden Zahlen davon auszugehen, dass die bis Ende Jahr 2022 zu erreichenden Erledigungsquoten die KEF-Vorgaben erfüllen.

Tabelle 1: Erledigungen und offene Fälle der Quellensteuern per 26.10.2022

Steuerperiode	Erledigte Abrechnungen	Offene Abrechnungen	Erledigungsquote	KEF-Vorgaben per Ende 2022
2017	99 508	290*	>99%	99%
2018	107 749	978*	>99%	99%
2019	126 186	3 827*	>97%	99%
2020**	124 949	949	>99%	99%
2021**	135 929	5 014	>96%	95%
2022	62 316***	37 340	>62%	66%

* = Offene Deklarationen aufgrund des nochmaligen Deklarationseinforderungsverfahrens (Mahnungen) ab August 2022; ** = Enthalten auch Nachmeldungen, Korrekturen und Einsprachen als Folge des Deklarationseinforderungsverfahrens bis Steuerperiode 2019 ab August 2022; *** = Gemäss Hochrechnung des Steueramtes per 26.10.2022 sollten bis Ende 2022 rund 166 000 Quellensteuerrechnungen erstellt werden können.
Quelle: Kantonales Steueramt 2022.

Die Befassung der GPK mit dieser Problematik hat bewirkt, dass das Steueramt die Kommission im Berichtsjahr mit exakten Zahlen zu den erledigten und offenen Abrechnungen bedient hat, während im Vorjahr dazu nur ungefähre Angaben gemacht wurden. Zudem nimmt die GPK positiv zur Kenntnis, dass das Steueramt im Berichtsjahr für die Steuerperioden bis und mit 2019 ein nochmaliges Deklarationseinforderungsverfahren (Mahnungen) eingeleitet hat.

⁶⁷ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 57–58.

In Ergänzung zu den Pendenzen und Erledigungen bei den Quellensteuern brachte die GPK beim Steueramt zusätzlich in Erfahrung, welche Verluste dem Kanton in Form von Steuerausfällen erwachsen, weil Quellensteuerpflichtige z.B. abwandern oder Konkurs gehen. Gemäss Steueramt betrug im Jahr 2022 die diesbezügliche Abschreibung rund 1,8 Mio. Franken bei einem Total an Quellensteuerabrechnungen von 1157 Mio. Franken (Stand Ende Oktober 2022). Der Abschreibungsbedarf ist somit sehr tief und beträgt lediglich rund 0,15% der Rechnungssumme. Von diesen Abschreibungen entfielen 1,7 Mio. Franken auf Konkurse, Fr. 12 000 auf Verlustscheine im Pfändungsverfahren und Fr. 14 000 auf gelöschte Firmen. Wegzüge von Unternehmen waren gemäss Steueramt praktisch keine zu verzeichnen.

Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihrer Jahresrechnungsprüfung 2021 wie üblich die Quellensteuererträge überprüft. Sie informierte die GPK im Rahmen ihrer Berichterstattung über ihre Prüftätigkeit im ersten Semester 2022 über ihre Feststellungen. So konnte gegenüber dem Vorjahr der Ertrag der Quellensteuer im Jahr 2021 erheblich gesteigert werden, was gemäss Finanzkontrolle auf die Ausweitung der applikationsunterstützten Veranlagung der Quellensteuer zurückzuführen ist. Auch der Arbeitsvorrat des Steueramtes bei den Quellensteuern konnte stark abgebaut werden, wie die Zahlen in Tabelle 1 verdeutlichen.

Seit Anfang 2022 ist beim Steueramt die Umsetzung des zweiten Teils der Quellensteuerreform spürbar, wonach jede quellensteuerpflichtige natürliche Person mit Wohnsitz im Kanton nach Durchführung des Quellensteuerverfahrens sich freiwillig der nachträglichen ordentlichen Veranlagung zur Quellensteuer unterstellen und dementsprechend eine Steuererklärung einreichen kann. Weiter können Personen, die keinen Wohnsitz in der Schweiz haben, jedoch hier einer Erwerbstätigkeit nachgehen und mehr als 90% der weltweiten Einkünfte der Schweizer Besteuerung unterstellen müssen, ebenfalls einen Antrag auf nachträgliche ordentliche Veranlagung zur Quellensteuer stellen. Wie das Steueramt in seiner Stellungnahme zur Prüfung der Finanzkontrolle festhält, wird dies zu einem deutlichen Rückgang von herkömmlichen Anträgen im Bereich der Quellensteuer führen. Sobald die Anträge auf Neuveranlagung nach altem Recht bearbeitet sind, werden gemäss Steueramt anstatt der jährlich über 12 000 Anträge noch rund 1000 erwartet.

Erneuerung von ZüriPrimo

Mit Besorgnis nimmt die GPK zur Kenntnis, dass einzelne Applikationen und die verwendete Technologie der Steuer-Software ZüriPrimo offenbar bereits veraltet sind, nachdem das 2004 lancierte Programm im Dezember 2019 endlich abgeschlossen und vollständig in Betrieb genommen werden konnte. Die GPK hat sich punktuell immer wieder mit

diesem Programm befasst und sich kritisch dazu geäußert.⁶⁸ Die veralteten Applikationen innerhalb von ZüriPrimo sollen gemäss FD nun abgelöst werden. Gleichzeitig soll die neue Software auch für Gemeindesteuerämter verbindlich sein und so Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die GPK hat sich in den vergangenen zwei Jahren regelmässig von der FD und dem Steueramt über die laufenden Verbesserungen zur Abwicklung der ordentlichen Steuern und der Quellensteuer sowie über die aktuellen Bearbeitungszahlen informieren lassen. Auf die Veranlagung und Rechnungstellung im ordentlichen Veranlagungsverfahren ist die GPK in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht im Detail eingegangen. Die GPK zeigte sich von den Antworten des Steueramtes zu den Pendenzen im Bereich der ordentlichen Steuern befriedigt, sodass sich für die Kommission diesbezüglich kein weiterer Abklärungsbedarf ergab.⁶⁹

Im Berichtsjahr nahm die GPK auch im Bereich der Quellensteuern eine positive Entwicklung zur Kenntnis. Die GPK stellt mit Befriedigung fest, dass die Befassung der GPK mit dieser Thematik etwas bewirkt hat. Die Ausweitung der applikationsunterstützten Veranlagung sowie der verstärkte Ressourceneinsatz in diesem Bereich scheint Wirkung zu zeigen, und die Pendenzen konnten auch bei den Quellensteuern stark abgebaut werden. Die GPK wird sich zu einem späteren Zeitpunkt erneut ein Bild davon machen, ob die erreichten Verbesserungen Bestand haben und wie sich die Neuerungen im Quellensteuerrecht auf die Quellensteuerbearbeitung im Steueramt auswirken.

Erstaunt hat die GPK zur Kenntnis genommen, dass das nach langer Einführungszeit erst kürzlich vollständig in Betrieb genommene Informatikprogramm ZüriPrimo in Teilbereichen bereits wieder erneuert werden muss. Die Kommission wird die angekündigten Teilerneuerungen von ZüriPrimo aufmerksam verfolgen. Dabei wird sie ein besonderes Augenmerk darauf richten, ob es dem Kanton im Rahmen seiner Möglichkeiten und Zuständigkeiten gelingt, eine weitere Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung der Steuerabwicklung im Austausch mit den Gemeinden zu erreichen. Derzeit ist in diesem Kontext im Kantonsrat auch eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Steuergesetzes in Beratung (Vorlage 5865), in der es um Anpassungen an verschiedene Änderungen des Bundesrechts geht.

⁶⁸ U.a. GPK-Tätigkeitsberichte 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 61; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 50.

⁶⁹ GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 59–62.

4.9 Aufsicht über die Berufsfachschulen

Ausgangslage

Bei der GPK sind im Verlaufe des Jahres 2022 verschiedene Hinweise auf angebliche Missstände an einzelnen Berufsfachschulen eingegangen. Kritisiert werden von Teilen des Lehrkörpers die Schulleitungen sowie die Schulkommissionen, die für die direkte Aufsicht über die Schulen zuständig sind. Kritik richtete sich auch gegen das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) und die Bildungsdirektion (BI).

Abklärungen

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 BI informierte die GPK detailliert über die Hintergründe der jeweiligen Konflikte an den betreffenden Berufsfachschulen sowie über das Vorgehen des MBA und der BI.

Nach Ansicht der BI funktionieren die Aufsichtsstrukturen über die Berufsfachschulen im Regelfall problemlos. Sobald jedoch Konflikte zwischen Schulleitung, Schulkommission und/oder MBA auftreten, sind die Aufsichtsstrukturen aufgrund der unklaren Unterstellungsverhältnisse, Aufgaben und Kompetenzen für die Konfliktlösung unbefriedigend. Am Ursprung von Konflikten stehen offenbar oft schulische Reformprozesse, zu denen zwischen Schulleitung und Teilen des Lehrkörpers unterschiedliche Auffassungen bestehen. Solche Differenzen hatten offenbar zur Folge, dass einzelne Personen aus den Schulleitungen durch Teile des Lehrkörpers nicht mehr unterstützt wurden, als es z. B. um die Bestätigung der Schulleitungspersonen für eine weitere Amtszeit ging.

Aus Sicht der BI werden solche Konflikte auch durch das geltende Verfahren zur Bestimmung und Bestätigung der Schulleitungen begünstigt. Dort ist zwar vorgesehen, dass der Konvent der Lehrerinnen und Lehrer gestützt auf die engere Auswahl der Kandidierenden durch Schulkommissionen eine Wahlempfehlung abgeben kann. Die Schulkommission muss dieser zwar nicht folgen, widersetzt sich dieser jedoch praktisch nie. Dies hat gemäss BI dazu geführt, dass die Wahlempfehlung seitens der Lehrerschaft fälschlicherweise als eigentliches Mitbestimmungsrecht verstanden wird.

Auf Empfehlung der Schulkommission stellt die BI anschliessend einen Antrag an den Regierungsrat, der die Mitglieder der Schulleitung für eine Amtszeit von vier Jahren einsetzt. Auf Antrag der Schulkommission und nach Anhörung des Konvents sind zwei weitere Amtszeiten von je vier Jahren möglich.

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» überarbeitet.

Wie die BI gegenüber der GPK ausführte, sind die Arbeiten weit fortgeschritten. Die geplanten Anpassungen der massgeblichen gesetzlichen Grundlagen (Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz sowie Mittelschulgesetz) und der zugehörigen Verordnungen werden voraussichtlich Ende März oder Anfang April 2023 in die Vernehmlassung geschickt.

Vorläufige Beurteilung durch die GPK

Die Reform der Aufsichtsstrukturen und der Wahlverfahren für die Schulleitungen werden im Schulfeld schon seit mehreren Jahren kontrovers diskutiert. Die GPK hat daher beschlossen, das Projekt «Governance» aus Sicht der Oberaufsicht weiterzuverfolgen. Sie ist darüber befremdet, dass diese Reformen noch immer nicht umgesetzt sind.

Sie wird zu Beginn des zweiten Quartals 2023 überprüfen, ob der angekündigte Reformprozess seitens der BI nun mit dem nötigen Nachdruck vorangetrieben wird und ob die angestrebten Verbesserungen zur dringend nötigen Klärung bei den Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der verschiedenen Gremien und Institutionen führen.

4.10 Betreuung unbegleiteter Minderjähriger

Ausgangslage

Seit mehreren Jahren gibt es immer wieder kritische Berichte von Medien und Nichtregierungsorganisationen zur Betreuungssituation von unbegleiteten Minderjährigen (Mineurs non accompagnés, MNA) im Schweizer Asylwesen. Auch im Kanton Zürich war das Thema wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen.

Anfang Oktober 2022 informierte die Sicherheitsdirektion öffentlich über die Ergebnisse einer ausserordentlichen Betriebsprüfung des von der AOZ geführten Zentrums für unbegleitete Minderjährige in Affoltern am Albis (MNA-Zentrum Lilienberg). Gestützt auf die Betriebsprüfung wurden Massnahmen eingeleitet.

Abklärungen

Die GPK hat 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. In einem nächsten Schritt wird die Kommission ihr diesbezügliches Vorgehen festlegen.

4.11 Datensicherheitsvorfall bei der JI

Ausgangslage

Seit Anfang Dezember 2022 berichteten verschiedene Medien über einen Datenmissbrauchsvorfall, der sich in der JI zwischen 2006 und 2012/2014 ereignet hatte und der mit einer im Kantonsrat eingereichten

Anfrage (KR-Nr. 456/2022) öffentlich wurde. Die Vorsteherin der JI informierte die GPK Anfang März 2021 über eine laufende Administrativuntersuchung im Zusammenhang mit einem bei der Staatsanwaltschaft hängigen Verfahren betreffend Verdacht auf einen Datenmissbrauch. Vom Ausmass des Vorfalls sowie vom Abschluss der Administrativuntersuchung und deren Ergebnissen hatte die GPK bis zum öffentlich Bekanntwerden des Vorfalls keine Kenntnis.

Abklärungen

Die GPK hörte die Vorsteherin der JI in dieser Sache an ihrer Sitzung vom 8. Dezember 2022 erstmals an und beschloss daraufhin, eine Untersuchung zum Umgang der JI und allfälliger weiterer kantonaler Stellen mit dem Datensicherheitsvorfall einzuleiten. In diesem Zusammenhang ist auch zu überprüfen, ob und wie die Empfehlungen der Administrativuntersuchung umgesetzt wurden und ob der Umgang mit Daten und Informationen in der JI heute den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Die GPK hat für die Durchführung der Untersuchung eine Subkommission eingesetzt.

An ihrer Sitzung vom 26. Januar 2023 hat die GPK mit Mehrheitsbeschluss einen Grundsatzentscheid zum weiteren Vorgehen gefällt. Sie hat entschieden, dass der Datensicherheitsvorfall vertieft untersucht werden muss und sie dem Kantonsrat einen Antrag auf Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) stellen wird. Parallel dazu führt die GPK ihre Abklärungen weiter, bis der Kantonsrat über die Einsetzung einer PUK entschieden hat.

5 Schlussbemerkungen

Mit diesem Tätigkeitsbericht 2022–2023 legt die GPK den letzten Jahresbericht zu ihren Prüfungen des Regierungs- und Verwaltungshandelns in der Legislaturperiode 2019–2023 vor. 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.

Bei Abschluss der Legislaturperiode wird die Kommission rund 130 Sitzungen abgehalten haben. Hinzu kommen zahlreiche Sitzungen der Subkommissionen, die zur vertieften Untersuchung besonderer Fragen eingesetzt wurden.

Einen Kommissionsschwerpunkt bildeten auch im letzten Amtsjahr die Querschnittsfunktionen des Verwaltungshandelns. Dazu zählen etwa die IKT-Dienstleistungen und die digitale Transformation der Verwaltung, das kantonale Personalwesen mit vermehrt zentral gesteuerten HR-Prozessen oder das Immobilienmanagement und die zentrale Verrechnung von Raumnutzungen. Obwohl die Kommission in allen Bereichen Fort-

schritte erkennt, fordert sie weiterhin konsequentere und zügigere Schritte zur Umsetzung eines harmonisierten und zentral gesteuerten Verwaltungsmanagements in diesen und anderen Querschnittsbereichen.

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. Die Kommission dankt den Verantwortlichen und allen Mitarbeitenden der Finanzkontrolle für ihre ausgezeichnete Arbeit.

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. Auch den Protokollführerinnen Rebecca Gebert und Naëmi Orlando gebührt unser Dank für die sorgfältige und präzise Protokollierung der Sitzungen.

Abschliessend dankt die GPK den Mitgliedern des Regierungsrates und der Staatsschreiberin 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 2022/2023 und während der gesamten Legislaturperiode 2019–2023.

Zürich, 2. März 2023

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission

Der Präsident:
Beat Habegger

Der Sekretär:
Christian Hirschi