

4. Nachkontrolle des Beschaffungswesens der Hochschulen und Spitäler

Bericht der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit vom 20. April 2023

KR-Nr. 155/2023

Raffaella Fehr (FDP, Volketswil), Präsidentin der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG): Im Sinne der Effizienz werden die einzelnen Fraktionen zu diesem Geschäft voraussichtlich auf eine Stellungnahme verzichten. Dennoch lag uns an einer kurzen öffentlichen Berichterstattung. Schliesslich gibt und gab in der Vergangenheit das Beschaffungswesen einerseits aufgrund des finanziellen Volumens, andererseits aufgrund immer wieder aufflammender Konflikte häufig zu reden.

Dieser Bericht ist die Nachkontrolle zu einer vertieften Untersuchung der ABG zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler aus dem Jahr 2019. Wir wollten wissen, ob und wie die damaligen Empfehlungen der ABG von den Anstalten umgesetzt wurden. Die beiden psychiatrischen Anstalten PUK (*Psychiatrische Universitätsklinik Zürich*) und IPW (*Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland*) waren zum Zeitpunkt der ersten Untersuchung noch nicht verselbstständigte Anstalten und demzufolge nicht in die erste Untersuchung einbezogen. Bei ihnen wurde insofern lediglich eine Bestandesaufnahme vorgenommen.

Die damaligen elf Empfehlungen der ABG, die sich im Wesentlichen in die beiden Kategorien «Wirtschaftlichkeit und Effizienz» sowie «Rechtmässigkeit» der Beschaffung einteilen lassen, wurden nochmals systematisch abgefragt. Das Resultat der Nachkontrolle ist grundsätzlich erfreulich. Die Anstalten wickeln ihre Beschaffungen insgesamt gesetzeskonform und in definierten Prozessen ab. Damit tragen sie dazu bei, dass die Vergaben im Rahmen eines wirksamen Wettbewerbs erfolgen und die Mittel wirtschaftlich verwendet werden. Die Empfehlungen der ABG wurden in unterschiedlicher Ausprägung, aber doch weitgehend befolgt und umgesetzt.

Zu erwähnen ist, dass zum Zeitpunkt der Umsetzung der Empfehlungen die Auswirkungen der Corona-Pandemie (*Covid-19-Pandemie*) zu bewältigen und die Anstalten dadurch stark gefordert waren. Insofern ist teilweise zu verstehen, dass gewisse im Jahr 2019 angekündigte Entwicklungen nicht respektive zum Zeitpunkt der Nachkontrolle nicht vollständig umgesetzt waren. Wir danken den Anstalten für die Weiterentwicklung ihrer Beschaffungsorganisation und möchten sie gleichzeitig ermuntern, auch in den kommenden Jahren einen Fokus darauf zu haben, ihre Prozesse stetig zu hinterfragen und zu verbessern.

Eine wesentliche Differenz betrifft die Art und Weise, wie der Regierungsrat respektive die zuständigen Direktionen, hier Bildung und Gesundheit, ihre Aufsicht wahrnehmen. Aus Sicht der ABG ist die geringe Anzahl an Beschwerden gegen Ausschreibungen respektive Verfügungen der Anstalt kein Beweis dafür, dass sämtliche Beschaffungsvorhaben einwandfrei durchgeführt werden. Bereits 2019

hat die ABG festgehalten, dass die Aufsichtstätigkeit angesichts der reputationsmässigen und finanziellen Risiken, die im Beschaffungswesen unbestreitbar bestehen, breiter ausgelegt sein dürfte als nur die Prüfung der Rechtmässigkeit in besonderen Fällen. Aus diesen Gründen kam die ABG auch nach nochmaliger Diskussion bezüglich Umfang der allgemeinen Aufsicht zum gleichen Schluss: Neben der Überprüfung der Rechtmässigkeit in besonderen Fällen sollte mindestens das Kriterium der Zweckmässigkeit von den Direktionen in die allgemeine Aufsicht miteinbezogen werden. Leider verwehrt sich der Regierungsrat dieser Empfehlung nach wie vor.

Natürlich wurden bei dieser Nachkontrolle wiederum neue Feststellungen gemacht und daraufhin Erwartungen unsererseits formuliert. Diese werden wir zu gegebener Zeit im Rahmen der regulären Tätigkeit der ABG wieder überprüfen. Im Thema Beschaffungswesen dürfen wir uns glücklicherweise auch immer auf die äusserst wertvollen Erkenntnisse der Finanzkontrolle verlassen, welche sich auch weiterhin in regelmässigen Abständen vertieft damit beschäftigen wird. Mit diesem Bericht, der im Übrigen von der ABG am 20. April 2023 verabschiedet wurde – das Datum fehlt leider –, hoffen wir dem Kantonsrat eine Einsicht in die Tätigkeit der Aufsichtskommission zum Thema «Beschaffungswesen» gegeben zu haben. Wir werden es weiter begleiten und danken für Ihre Kenntnisnahme.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Als erstes möchte sich die Alternative Liste bei den Verantwortlichen der Hochschulen, der Spitäler, dem Regierungsrat, den Direktionen und der Finanzkontrolle für ihre geleistete Arbeit und ihren Einsatz für ein erfolgreiches Beschaffungswesen bedanken. Beim Lesen des Berichts wird schnell klar, wie viel Arbeit zur Verbesserung des Beschaffungswesens bereits geleistet wurde. Da die Alternative Liste nicht in der ABG vertreten ist, werde ich mich auf ein paar wenige Punkte beziehen, die uns wichtig erscheinen:

Ein Augenmerk möchte ich auf die Meldestelle bei Missbrauchsfällen legen. Angestellte müssen Missbräuche anonym oder bei einer unabhängigen Stelle melden können, denn sie sind es, die diese sehen. Nach wie vor gibt es viele freihändige Verfahren, Korruption ist da häufig nicht weit. Nun reicht es aber bekanntlich nicht, dass es die kantonale Ombudsstelle gibt. Die Mitarbeitenden müssen auch wissen, dass sie sich mit Anliegen zum Beschaffungswesen an die Ombudsstelle wenden können. Die frühere Empfehlung der ABG, E9, hat den Anstalten nahegelegt, ausdrücklich darauf hinzuweisen, sodass die Angestellten über dieses Wissen verfügen. Leider wurde diese Empfehlung unzureichend umgesetzt. Einzig die PHZH (*Pädagogische Hochschule Zürich*) hat ihre Mitarbeitenden aktiv informiert. Alle Anstalten hätten die Zeit gehabt, bis zur Nachkontrolle aktiv zu werden. Die Alternative Liste hofft, dass sich die anderen Anstalten das erneut Ausgesprochene nun genügend zu Herzen nehmen.

Als zweiten Punkt möchten wir die Interessenbindungen erwähnen. Dass alle Anstalten die Nebentätigkeiten ihrer Mitarbeitenden erfassen, wertet die Alternative Liste als positiv und wichtig. Die Daten nützen aber nicht viel, werden sie nicht aktuell gehalten. Das USZ (*Universitätsspital Zürich*) hat hier im Rahmen der

Compliance-Anstrengungen gute Arbeit geleistet. Die AL geht aber mit der ABG einig: Alle Anstalten müssen ihre Nebentätigkeitsregister aktuell halten. Transparenz ist wichtig, um missbräuchlichen Vergaben vorzubeugen. Bei den drei Fachhochschulen sind wir unglücklich über die Nachlässigkeit beim Aktualisieren. Auch wir erwarten, dass es ab der Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmungen zu keinen Verzögerungen mehr kommt.

Und als Letztes möchte ich nicht unerwähnt lassen, dass es für die Alternative Liste unverständlich ist, dass der Regierungsrat die von der ABG empfohlene Stärkung der allgemeinen Aufsicht über das Beschaffungswesen ablehnt. Die Defizite, zum Beispiel des USZ oder der Universität, trägt der Kanton, also wir alle. Intelligente Einkäufe sind wichtig. Wie schon seit mehr als zehn Jahren wünscht die AL, dass der Regierungsrat und die Direktionen ihre Aufsichtsfunktion umfangreicher wahrnehmen. Danke.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Dem Beschaffungswesen kommt in der operativen Tätigkeit der Spitäler eine hohe Bedeutung zu. Es ist daher auch sachgerecht, dass sich die ABG aus dem Blickwinkel der Oberaufsicht mit dem Thema auseinandersetzt. Im Austausch mit den vier kantonalen Spitälern stellen wir eine hohe Sensibilität für das Thema fest. Dies deckt sich mit den Feststellungen der ABG, die den Spitälern im vorliegenden Bericht ein gutes Zeugnis ausstellt.

Wie die ABG in ihrem Bericht richtig festhält, sind primär die Anstalten selber dafür verantwortlich, dass ihre Beschaffungen rechtmässig sind, und das wird auch mit verschiedenen Massnahmen sichergestellt. So haben die vier kantonalen Spitäler entsprechende Prozesse etabliert und verfügen über geschultes Personal, um die Gesetzeskonformität ihrer Beschaffungen sicherzustellen. Die Ergebnisse der Nachkontrolle der ABG decken sich in diesem Bereich mit den Feststellungen der Gesundheitsdirektion.

Im Rahmen der allgemeinen Aufsicht prüft die Gesundheitsdirektion laufend das Handeln der Leitungs- und Führungsorgane der vier selbständigen kantonalen Spitäler auf ihre Rechtmässigkeit, so auch im Bereich des Beschaffungswesens. Die Spitäler müssen uns unter anderem jährlich Rechenschaft ablegen und begründen, weshalb trotz Erreichen der massgeblichen Schwellenwerte eine freihändige Vergabe vorgenommen wurde. Wie wir der ABG bereits mitgeteilt haben, werden wir in dieser Legislatur selber auch ein besonderes Augenmerk auf das Thema «Beschaffungswesen» richten. Gesamthaft erscheinen uns die Empfehlungen der ABG aus der Nachkontrolle geeignet und sinnvoll.

Abschliessend möchte ich der ABG für die konstruktive Zusammenarbeit und den vorgelegten Bericht danken.

Regierungsrätin Silvia Steiner: Ich kann mich den Ausführungen der Gesundheitsdirektorin anschliessen. Die ABG hat sich gründlich mit dem Thema auseinandergesetzt und hat den Anstalten in meinem Zuständigkeitsbereich, also den vier Hochschulen, zielführende und wertvolle Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Beschaffungswesens mitgegeben. Dafür danke ich der ABG auch im Namen der Hochschulen.

Wie dem Bericht der ABG zu entnehmen ist, sind die Hochschulen in Sachen Beschaffungen gut unterwegs. Die Hochschulen schenken diesem wichtigen Thema die nötige Aufmerksamkeit und werden die noch bestehenden Empfehlungen der ABG aufnehmen.

Das Beschaffungswesen ist ein Teil der finanziellen Führung der Hochschulen und als dieses ist es regelmässig Gegenstand der Beratungen des Universitätsrats und des Fachhochschulrats. Wir haben in beiden Räten in den letzten Jahren die Aufsicht über die finanzielle Führung der Hochschulen neu aufgestellt und damit deutlich verstärkt. Die beiden Räte werden im Rahmen ihrer unmittelbaren Aufsicht über die Hochschulen das Beschaffungswesen auch künftig im Auge behalten und bei Bedarf intervenieren. Das ist mir als Präsidentin von Uni- und Fachhochschulrat ein grosses Anliegen, deshalb habe ich auch den ganzen Prozess angestossen.

Wie die Gesundheitsdirektorin zutreffend ausgeführt hat, wird auch der Regierungsrat im Rahmen seiner allgemeinen Aufsicht die Rechtmässigkeit des Beschaffungswesens der Anstalten im Auge behalten. Diese Rechtmässigkeitsprüfung ist aber selbstverständlich subsidiär zu allfälligen laufenden Rechtsmittelverfahren und hat zudem die Autonomie der Hochschulen zu beachten.

Ratspräsidentin Sylvie Matter: Ich stelle fest, dass der Kantonsrat mit dieser Diskussion den Bericht zur Kenntnis genommen hat.

Das Geschäft ist erledigt.