

Bericht der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit über die Nachkontrolle des Beschaffungswesens der Hochschulen und Spitäler

KR-Nr. 155/2023

(vom

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit beschliesst:*

Das Wichtigste in Kürze

Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) hat die Umsetzung von zehn Empfehlungen sowie weiterer angekündigter Massnahmen aus ihrem früheren Bericht KR-Nr. 59/2019 zur vertieften Untersuchung zum Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler systematisch überprüft. Im Rahmen der Nachkontrolle nahm sie eine Beurteilung vor, inwieweit die Anstalten sowie die Direktionen und der Regierungsrat die Empfehlungen und angekündigten Massnahmen umgesetzt sowie weitere Feststellungen berücksichtigt haben.

Im Frühjahr und im Herbst 2022 liess sich die ABG, basierend auf den Erkenntnissen der früheren Abklärung (KR-Nr. 59/2019), von den zuständigen Direktionen bzw. den Spitalern, psychiatrischen Kliniken und Hochschulen schriftlich über verschiedene Aspekte des Beschaffungswesens informieren. Auf Grundlage dieser Informationen konnte die ABG die Nachkontrolle vornehmen und einen aktualisierten Überblick über das bestehende Beschaffungswesen der Anstalten und diesbezügliche Entwicklungen erhalten.

Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen

Zum **Beschaffungsvolumen** stellte die ABG fest, dass sich das Volumen der Anstalten grundsätzlich noch in der Grössenordnung der Angaben aus dem früheren Bericht bewegt. Bei den Spitalern hat sich das Beschaffungsvolumen, namentlich der investiven Beschaffungen, gegenüber 2019 jedoch erhöht.

* Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudia Frei-Wyssen, Uster (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich; Nathalie Aeschbacher, Zürich; Marc Bochsler, Wettswil a.A.; Julian Croci, Dübendorf; Raffaella Fehr, Volketswil; Christoph Fischbach, Kloten; Rafael Mörgeli, Stäfa; Arianne Moser, Bonstetten; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; René Truninger, Illnau-Effretikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

Die **Beschaffungsorganisationen** der Anstalten sind verschieden stark zentralisiert. Betrachtet man den über die zentralen Stellen abgewickelten Anteil des gesamten Beschaffungsvolumens zeigt sich zudem, dass die Anstalten ihre zentralen Beschaffungswege unterschiedlich stark nutzen.

Unterschiede bestehen auch bezüglich des Ausmasses an **personellen Ressourcen** mit spezifischem Beschaffungswissen, die sich hauptsächlich mit Beschaffungen befassen. Vor dem Hintergrund der begrenzten personellen Ressourcen regt die ABG, besonders bei den psychiatrischen Kliniken, an, allenfalls eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Konferenz für öffentliches Beschaffungswesen zu prüfen.

Die **Empfehlung E1** des früheren Berichts, die eigene **Beschaffungsorganisation regelmässig zu überprüfen**, haben die meisten Anstalten umgesetzt. Die Universität Zürich (UZH), welche ihre Beschaffungsorganisation letztmals 2019 überprüft hat, wird die Weiterentwicklung des Beschaffungswesens im dritten Quartal 2023 wieder aufnehmen. Auch die ABG erwartet, dass die Initiative wieder aufgenommen wird. Der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH), welche mit der erneuten Überprüfung des Beschaffungswesens zugewartet hat, legt die ABG nahe, eine solche zeitnah anzustossen. Denn inzwischen hat auch die Finanzkontrolle ihre Abklärungen hierzu abgeschlossen. Allgemein erwartet die ABG von den Anstalten, dass sie, losgelöst von anderen Abklärungen, in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent ausschöpfen.

Im Rahmen ihrer Nachkontrolle hat die ABG von verschiedenen **Reformen im Beschaffungsbereich** Kenntnis erhalten. Sie hofft, dass die Anstalten mit ihren laufenden oder beabsichtigten Reformen die angestrebten Ziele erreichen.

An der Universität Zürich hat sich die Nutzung der **Beschaffungsplattform P4U** wesentlich intensiviert. Zu den Erfahrungen der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK), welche die Plattform neu ebenfalls nutzen, wird sich die ABG informieren lassen. Die rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken der Anwendung von P4U hat die UZH, auch im Kontext der neuen Gesetzesgrundlagen zum Beschaffungswesen, sorgfältig abgeklärt. Sie ist damit der **Empfehlung E2** des früheren Berichts nachgekommen. Da eine obligatorische Nutzung weiterhin im Raum steht, bleiben aus Sicht der ABG auch die diesbezüglichen Fragen zur Zulässigkeit der Betrachtung der einzelnen Institute als Vergabestellen weiterhin bestehen.

Die im früheren Bericht angekündigte Prüfung einer **Beschaffungs-kooperation** zwischen dem Universitätsspital Zürich (USZ) und der UZH ist noch nicht erfolgt. Mit der Wiederaufnahme der Weiterentwicklung des Beschaffungswesens wird die UZH diese prüfen und nimmt damit die diesbezügliche Erwartung der ABG auf. Die Fachhochschulen haben mit der Einrichtung eines stehenden Traktandums an der Verwaltungsdirektorenkonferenz die frühere **Empfehlung E3** umgesetzt. Die ABG geht davon aus, dass dieses Gefäss für den Informationsaustausch auch entsprechend genutzt wird.

Die ABG liess sich von den Anstalten auch zu deren **Beizug externer Unterstützung** informieren und erwartet, dass sich die Anstalten so organisieren und planen, dass für sie, intern oder extern, jederzeit ausreichendes beschaffungsspezifisches Fachwissen sowie Personal verfügbar ist.

Rechtmässigkeit bei Beschaffungen

Verhaltenskodizes oder Schulungen können dabei helfen, Mitarbeitende für Beschaffungsfragen zu sensibilisieren. Wie im früheren Bericht angekündigt hat die PHZH ihren Verhaltenskodex auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft und eine um verschiedene Punkte angepasste Version verabschiedet. Die UZH hat die Formulierung eines eigenen Verhaltenskodex entgegen der Ankündigung im Bericht KR-Nr. 59/2019 noch nicht geprüft. Die ABG empfiehlt ihr deshalb, diese Prüfung rasch vorzunehmen. Die UZH möchte die Erarbeitung eines Verhaltenskodex im dritten Quartal 2023 im Rahmen der Weiterentwicklung des Beschaffungswesens prüfen. Die PHZH hat die **Empfehlung E4**, welche eine regelmässige, beschaffungsspezifische Schulung der Mitarbeitenden mit Beschaffungsaufgaben forderte, umgesetzt.

Im Rahmen der Nachkontrolle konnte die ABG die **allgemeinen Prüf- und Kontrollmechanismen** zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht nicht im Detail überprüfen. In Bezug auf die **Empfehlung E5** stellt sie jedoch fest, dass sich die Kontrollanstrengungen bei den meisten Anstalten, abgesehen von einer stärkeren Sensibilisierung, nicht wesentlich verstärkt haben. Aus Sicht der ABG haben die Anstalten mit ihren Massnahmen dafür zu sorgen, dass gleichartige oder ähnliche Aufträge, wo angezeigt, erkannt und zusammengerechnet werden, damit das vergaberechtlich korrekte Vergabeverfahren gewählt wird. Sie begrüsst es deshalb, dass auch die Finanzkontrolle bei allen Anstalten regelmässig Beschaffungsprüfungen vornimmt.

Zum Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts empfahl die frühere **Empfehlung E6** den Anstalten, **ausreichende Bewilligungs- und Kontrollprozesse für überschwellige freihändige Vergaben** zu etablieren und durchzusetzen. Im Rahmen der Nachkontrolle liessen sich in dieser Hinsicht bei den Anstalten mit Ausnahme der UZH, des Kantonsspitals Winterthur (KSW) und der ZHAW keine wesentlichen prozessualen Anpassungen feststellen. Die ABG erwartet jedoch, dass die Prozesse der Anstalten so ausgestaltet sind, dass eine rechtmässige Anwendung der Ausnahmebestimmungen gewährleistet ist und diese transparent und nachvollziehbar dokumentiert sind.

Das USZ hat zur flächendeckenden Erfassung der **Interessenbindungen** seiner Mitarbeitenden klare Prozesse etabliert. Damit wird die Erwartung der ABG aus der früheren **Empfehlung E7** erfüllt. Die Nachkontrolle hat aber gezeigt, dass bei anderen Anstalten die **Nebentätigkeitsregister** nicht aktualisiert sind. Die ABG erwartet, dass die Nebentätigkeitsregister der Anstalten aktuell gehalten werden. Sie empfiehlt den Anstalten, Prozesse einzurichten, die dies gewährleisten. Hinsichtlich der künftig gesetzlich geforderten Erfassung der Interessenbindungen erwartet die ABG von den drei Fachhochschulen, dass es bei der Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmung zu keinen Verzögerungen kommt.

In der früheren **Empfehlung E8** hat die ABG der ZHAW und der ZHDk empfohlen, die **Ausstandspflicht** ab sofort in allen Fällen gemäss den gesetzlichen Vorgaben anzuwenden und durchsetzen. Sie empfahl den beiden Hochschulen, ihre Reglemente entsprechend zu bereinigen. Beide Fachhochschulen haben ihre Richtlinien bzw. ihr Finanzreglement inzwischen ergänzt. Nach Hinweisen der Finanzkontrolle hat die ZHAW im Finanzreglement zudem einen Passus eingefügt, welcher die Anwendung der Ausstandspflicht präzisiert. Die ABG erwartet, dass an beiden Fachhochschulen die genaue Umsetzung der Ausstandsregeln in den Prozessen konkretisiert und realisiert wird.

Die ABG liess sich auch über den Umgang der Anstalten mit dem **Spannungsfeld zwischen Beschaffungs- und Drittmittelwesen** informieren. Gemäss den Informationen der UZH dient die im früheren Bericht erwähnte Transparenzliste, welche eingeworbene Drittmittel einer gewissen Höhe offenlegt, vor allem dazu, die wissenschaftliche Unabhängigkeit zu wahren. Die ABG empfiehlt der UZH, die Transparenzliste stärker im Kontext von Beschaffungsprozessen zu berücksichtigen. Weiter sieht die ABG bei gewissen Fachhochschulen noch Optimierungspotenzial bezüglich möglicher Drittmittelkonflikte bei den dezentralen Beschaffungen.

Die kantonale Ombudsstelle dient auch im Beschaffungswesen als **Meldestelle bei Missbrauchsverdacht**. Mit der früheren **Empfehlung Eg** empfahl die ABG den Anstalten, ihre Mitarbeitenden verstärkt darauf aufmerksam zu machen, dass ausdrücklich auch für Meldungen zu Beschaffungsverfahren die Ombudsperson als Anlaufstelle zur Verfügung steht. Die Anstalten haben diese Empfehlung nur unzureichend umgesetzt. Sie verfügen jedoch inzwischen über eigene Meldestellen oder sind daran, solche aufzubauen. Die Zuständigkeit dieser Meldestellen für Fragen des Beschaffungswesens ist bisher jedoch kaum ersichtlich. Um die Meldung von Hinweisen zum Beschaffungswesen zu erleichtern, empfiehlt die ABG den Anstalten, einerseits explizit auf die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für solche Meldungen hinzuweisen und andererseits auch ihre eigenen Meldestellen explizit für diese Thematik zu öffnen und das intern entsprechend zu kommunizieren.

Beschwerden gegen Ausschreibungen respektive Verfügungen der Anstalten sind weiterhin äusserst selten. Aus Sicht der ABG stellt dies keinen Beweis dafür dar, dass sämtliche Beschaffungsvorhaben durch die Hochschulen und Spitäler rechtlich einwandfrei durchgeführt werden.

Mit der früheren **Empfehlung Ero** empfahl die ABG dem Regierungsrat, die allgemeine Aufsicht über das Beschaffungswesen zu verstärken und auszuweiten. Die Nachkontrolle hat gezeigt, dass die Direktionen sich bei ihrer allgemeinen Aufsicht weiterhin auf eine Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen beschränken. Diese Auffassung haben die Direktionen im Rahmen ihrer Stellungnahmen zu diesem Bericht bekräftigt. Demgegenüber ist die ABG weiterhin der Ansicht, dass die Direktionen ihre allgemeine Aufsicht auch im Bereich des Beschaffungswesens breiter verstehen und wahrnehmen sollten und weitere Prüfkriterien zu berücksichtigen wären.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	1
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung	8
1.3 Vorgehen bei der Untersuchung	8
1.4 Aufbau des Berichts	9
2 Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler	10
2.1 Beschaffungsvolumen	10
2.2 Beschaffungsorganisation und Reformen	
2.2.1 Feststellungen zu den bestehenden Beschaffungsorganisationen der Anstalten	10
2.2.2 Feststellungen zu den personellen Voraussetzungen	11
2.2.3 Beurteilung durch die ABG	13
2.2.4 Feststellungen zu organisatorischen Reformen der Anstalten	14
2.2.5 Beurteilung durch die ABG	20
2.3 Beschaffungsplattform P4U für Verbrauchsgüter an der UZH	22
2.3.1 Feststellungen zur Nutzung und zu den Risiken von P4U	22
2.3.2 Beurteilung durch die ABG	25
2.4 Kooperationen	26
2.4.1 Feststellungen zu den Kooperationen der Anstalten	26
2.4.2 Beurteilung durch die ABG	28
2.5 Unterstützung durch Externe	28
2.5.1 Feststellungen zum Beizug externer Unterstützung durch die Anstalten	28
2.5.2 Beurteilung durch die ABG	30
3 Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler	30
3.1 Schulung und Sensibilisierung	30
3.1.1 Feststellungen zu Verhaltensgrundsätzen der Anstalten	30
3.1.2 Feststellungen zur Schulung der Mitarbeitenden durch die Anstalten	31
3.1.3 Beurteilung durch die ABG	32
3.2 Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen (Zusammenrechnungspflicht)	32
3.2.1 Feststellungen der ABG	32
3.2.2 Beurteilung durch die ABG	34

3.3	Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts	36
3.3.1	Feststellungen zur Anwendung der Ausnahmebestimmungen in den Anstalten	36
3.3.2	Beurteilung durch die ABG	38
3.4	Umgang mit Interessenkonflikten: Nebentätigkeitsregister	39
3.4.1	Feststellungen zu den Nebentätigkeitsregistern der Anstalten	39
3.4.2	Beurteilung durch die ABG	42
3.5	Umgang mit Interessenkonflikten: Ausstandspflicht	42
3.5.1	Feststellungen zur Anwendung der Ausstandspflicht durch die Anstalten	42
3.5.2	Beurteilung durch die ABG	45
3.6	Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Beschaffungswesen und Drittmittelwesen	46
3.6.1	Risiken des Drittmittelwesens für das Beschaffungswesen	46
3.6.2	Feststellungen der ABG zu den Massnahmen der Hochschulen und Spitäler	46
3.6.3	Beurteilung durch die ABG	48
3.7	Meldestellen bei Missbrauchsverdacht	49
3.7.1	Feststellungen	49
3.7.2	Beurteilung durch die ABG	51
3.8	Beschwerden	52
3.8.1	Feststellungen: Beschwerden gegen die Anstalten im Beschaffungswesen	52
3.8.2	Beurteilung durch die ABG	52
4	Feststellungen und Empfehlungen zur Rolle des Kantons	52
4.1	Aufsicht durch den Regierungsrat und seine Direktionen	52
4.1.1	Feststellungen zur Ausübung der Aufsicht durch den Regierungsrat	53
4.2	Beurteilung durch die ABG	53
5	Übersicht zur Umsetzung der Erwartungen und Empfehlungen aus der vertieften Untersuchung der ABG vom 14. Februar 2019 (KR-Nr. 59/2019)	54
6	Übersicht über die Erwartungen und Empfehlungen der ABG aus der Nachkontrolle	55

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen einer vertieften Untersuchung hat sich die ABG vom März 2017 bis Februar 2019 mit dem Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler befasst. Ihre Untersuchung hat sie mit dem Bericht KR-Nr. 59/2019 abgeschlossen. Darin sprach sie elf Empfehlungen aus. Da es sich bei der Sicherstellung der Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Effizienz von Beschaffungen um eine bedeutende Daueraufgabe für die Anstalten handelt, hat die ABG im Jahr 2022 beschlossen, im Rahmen einer Nachkontrolle die Umsetzung der elf Empfehlungen sowie weiterer angekündigter Massnahmen aus dem Bericht systematisch zu überprüfen. Im Besonderen interessierte sich die ABG für die Entwicklungen im Zusammenhang mit der universitären elektronischen Beschaffungsplattform P4U, den Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten sowie der Aufsichtstätigkeit der Direktionen in diesem Bereich.

1.2 Gegenstand und Zielsetzung der Untersuchung

Wie in der früheren vertieften Untersuchung (KR-Nr. 59/2019) war das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler Gegenstand der Nachkontrolle. Die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (PUK) sowie die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw), welche seit 2018 respektive 2019 verselbstständigte öffentlich-rechtliche Anstalten sind, wurden ebenfalls in die Nachkontrolle eingeschlossen. Die Nachkontrolle dient dazu, die Umsetzung der Empfehlungen der ABG und die Umsetzung angekündigter Massnahmen zu überprüfen sowie einen aktualisierten Überblick zum Beschaffungswesen der Anstalten und entsprechender Entwicklungen zu erhalten. Auf diese Weise verschafft die ABG ihren Feststellungen und Empfehlungen Nachachtung, womit ihre Oberaufsicht eine nachhaltigere Wirkung entfaltet.

1.3 Vorgehen bei der Untersuchung

Auf der Grundlage der Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht 59/2019 hat die ABG im Mai 2022 der Bildungsdirektion und der Gesundheitsdirektion schriftliche Nachfragen zum Beschaffungswesen der Anstalten gestellt. Sie wurde dabei vom wissenschaftlichen Mitarbeiter der Parlamentsdienste unterstützt. Aufbauend auf den Antworten der Anstalten hat sie im Herbst schriftlich weitere ergänzende Informationen eingeholt. Insgesamt befasste sich die ABG an neun Sitzungen mit dem Beschaffungswesen der Anstalten.

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht orientiert sich stark an der Struktur des Berichts 59/2019. Auch er behandelt die Aspekte der Wirtschaftlichkeit und Effizienz sowie der Rechtmässigkeit des Beschaffungswesens in zwei Teilen (Ziff. 2 und 3). Die darin behandelten Einzelaspekte nimmt er in der Reihenfolge des Berichts 59/2019 auf. Dieser Bericht ist folglich in einem engen Zusammenhang mit dem Bericht 59/2019 zu sehen und auch zu lesen. Die damaligen Ausführungen zu den organisations- und aufsichtsrechtlichen sowie den beschaffungsrechtlichen Grundlagen, namentlich den Grundsätzen des Beschaffungsrechts, der Verfahrensarten sowie des Zerstückelungs- und Verhandlungsverbots, bilden auch für diesen Bericht den Hintergrund.

Zu Beginn des zweiten Teils zur Wirtschaftlichkeit und Effizienz schafft der Bericht einen Überblick über das Beschaffungsvolumen der verschiedenen Anstalten (Ziff. 2.1). Unter Ziff. 2.2 behandelt der Bericht dann die Beschaffungsorganisation der Anstalten sowie die diesbezüglichen personellen Voraussetzungen und zeigt auf, inwiefern die Anstalten die Empfehlung E1 des Berichts 59/2019, ihre Beschaffungsorganisation regelmässig zu überprüfen, umgesetzt haben. Es folgen Ausführungen dazu, wie sich die Anstalten seit dem Bericht für die Beschaffung von Bauleistungen aufgestellt haben und welche organisatorischen Veränderungen erfolgt sind. Den folgenden thematischen Abschnitten zur Beschaffungsplattform P4U (Ziff. 2.3), zu Kooperationen (Ziff. 2.4) und zur Unterstützung durch Externe (Ziff. 2.5) liegen dann jeweils eine oder mehrere Feststellungen oder eine Empfehlung der ABG aus dem Bericht 59/2019 zugrunde. Sie sind dem Text jeweils in Form eines Kästchens vorangestellt. Dies gilt auch für die Ausführungen zu den Aspekten der Rechtmässigkeit bei den Beschaffungen der Anstalten: Schulung und Sensibilisierung (Ziff. 3.1), Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen (Ziff. 3.2), Umgang mit Ausnahmebestimmungen (Ziff. 3.3), Umgang mit Interessenkonflikten (Nebentätigkeiten) (Ziff. 3.4), Ausstandspflicht (Ziff. 3.5), Drittmittelwesen (Ziff. 3.6), Meldestellen bei Missbrauchsverdacht (Ziff. 3.7) sowie Beschwerden (Ziff. 3.8).

In einem vierten Teil geht der Bericht auf die Aufsichtstätigkeit des Regierungsrates und der Direktionen ein (Ziff. 4). Teil 5 präsentiert die Feststellungen und Empfehlung der ABG aus der Nachkontrolle im Überblick.

2 Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler

2.1 Beschaffungsvolumen

Tabelle 1: Beschaffungsvolumen der Anstalten

	Erfolgsrechnung: Beschaffungsvolumen im Jahr 2021 in Franken	Investitionsrechnung: Beschaffungsvolumen im Jahr 2021 in Franken
USZ	488,3 Mio.	114,7 Mio.
KSW	156,2 Mio.	24,5 Mio.
PUK	34,4 Mio.	9,3 Mio.
ipw	16,0 Mio.	19,7 Mio.
UZH	270,0 Mio.	64,9 Mio.
ZHAW	63,5 Mio.	10,6 Mio.
ZHdK	16,5 Mio.	2,5 Mio.
PHZH	9,8 Mio.	0,6 Mio.

Das Beschaffungsvolumen der Anstalten bewegt sich grundsätzlich in der Grössenordnung der Angaben aus dem früheren Bericht 59/2019. Bei den Spitälern hat das Volumen zugenommen. Dabei geht der Anstieg auch wesentlich auf die gestiegenen Investitionen zurück.

Bei den vier Spitälern und Psychiatrien liegt die Aktivierungsgrenze für Sach- und immaterielle Anlagen bei 10 000 Franken. Das Finanzreglement der UZH legt für Mobilien (Sachanlagen) eine Aktivierungsgrenze von 10 000 Franken fest, die auch bei immateriellen Anlagen zur Anwendung kommt. Die drei Fachhochschulen aktivieren ab einer Grenze von 50 000 Franken.¹

2.2 Beschaffungsorganisation und Reformen

2.2.1 Feststellungen zu den bestehenden Beschaffungsorganisationen der Anstalten

Die ABG liess sich von den Anstalten schriftlich über die aktuelle Organisation des Beschaffungswesens informieren. Namentlich wollte sie wissen, welche verschiedenen Stellen in den Anstalten für die Abwicklung aller oder bestimmter Beschaffungen zuständig sind. Die Anstalten haben das Beschaffungswesen nach ihren Bedürfnissen in unterschiedlicher Weise organisiert. Wie bereits zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 werden Investitionen meist über eine zentrale Stelle abgewickelt. Auch bei gewissen nichtinvestiven Beschaffungen wirken in den Anstalten jeweils definierte Stellen als Lead-Buyer für bestimmte Warengruppen. Das USZ verfügt über das am stärksten zentralisierte Beschaffungswesen. Beschaffungen ausserhalb des zentralen Kanals bilden die Ausnahme.

¹ Finanzverwaltung Kanton Zürich (2022): Handbuch für Rechnungslegung (HBR) 2022, 334, 343–343.

Die übrigen Anstalten verfügen über eine Stelle, welche Investitionen und weitere Beschaffungen zentral abwickelt oder begleitet. Daneben gibt es jedoch weitere Einheiten, welche zentralisiert als Lead-Buyer wirken oder dezentral Beschaffungen vornehmen. Um zu verstehen, in welchem Umfang die verschiedenen, von den Anstalten genannten Stellen in Beschaffungen involviert sind, liess sich die ABG zudem angeben, welche Volumina im Jahr 2021 über die genannten Stellen abgewickelt wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass die Anstalten ihre zentralen Beschaffungswege unterschiedlich stark nutzen. Je nach Anstalt wird ein Zehntel bis zur Hälfte des Beschaffungsvolumens in der Investitions- und der Erfolgsrechnung dezentral abgewickelt, also ausserhalb der von den Anstalten genannten Beschaffungsstellen.

Auf eine Wiedergabe der teilweise komplexen Beschaffungsorganisation der Anstalten wird in diesem Bericht verzichtet. Die auf Basis der Antworten der Anstalten erarbeiteten Grundlagen zur Beschaffungsorganisation und die diesbezüglichen Daten stehen der ABG jedoch künftig für weitere Abklärungen jederzeit zur Verfügung.

2.2.2 Feststellungen zu den personellen Voraussetzungen

Wie bereits im Bericht 59/2019 festgehalten, ist es entscheidend, dass das zur Bedarfsplanung notwendige Fachwissen mit dem beschaffungsrechtlichen Knowhow zusammenkommt und, wo sinnvoll, eine Koordination der Beschaffungsbedürfnisse der verschiedenen Organisationseinheiten stattfindet. Deshalb verlangte die ABG von den Anstalten auch Auskunft über den Umfang und den fachlichen Hintergrund des Personals, welches in den verschiedenen Organisationseinheiten an Beschaffungen mitwirkt. Weiter interessierte sie, inwiefern in diesen Einheiten Beschaffungen das Kerngeschäft der Mitarbeitenden darstellt. Die folgende Tabelle 2 trägt die entsprechenden Informationen zusammen. Die personellen Voraussetzungen der Anstalten sind sehr divers. Gewisse Stellen befassen sich fast ausschliesslich mit Beschaffungen und weisen die entsprechende Expertise auf. Andernorts sind Beschaffungen lediglich ein Nebengeschäft und die damit befassten Personen weisen andere fachliche Hintergründe auf.

Tabelle 2: Personelle Voraussetzungen in den Anstalten

Organisationseinheit	Vollzeit- äqui- valente	Fachliche Hintergründe	Beschaffung als Kern- geschäft	
USZ Einkauf	28	Beschaffungsspezifisches Wissen	x	
	– davon Bau und Technik			4,5
KSW Einkauf	11	Fachspezialisierungen in den Bereichen Supply Chain Management oder öffentliche Beschaffung	x	
	Stammdaten & Systeme		5	x
	Technik	2	Technische Ausbildungen	
	Immobilien- und Baumanagement	5	Architekten mit Erfahrung im Beschaffungswesen	
PUK Einkauf	1,6	Beschaffungsspezifisches Wissen	x	
	Bereich Medizin		2,5	
	Bereich Gastronomie		2,0	
	Bereich ICT und Infrastruktur		1,0	
ipw Materialwirtschaft*	2	Betriebswirtschaftlicher Hintergrund/ einkaufsspezifische Weiterbildung, Erfahrung mit computergestützter Produktionsplanung und Steuerung (Tool)	x	
	Informatik	1	IT-Business-Management (Leitung)	
	ipw-Apotheke	1	Medizinischer Hintergrund (Leitung)	
UZH Team Mobilien	6	Beschaffungs- oder submissions- spezifische Weiterbildungen	x	
	Materialzentrum	7	Ausbildungen als Einkaufsleiter oder Einkäufer oder langjährige Einkaufs- erfahrung	x
	– davon P4U	3		
	Bauprojektmanagement (Bauprojekte, Gebäude- technik, Energie und Ausstattung)	20	Fachliche tertiäre Bildung oder fach- liche Erfahrung (Projektleitende)	
	Miet- und Vertrags- management	2,5	Immobilienpezifisches Knowhow und langjährige Berufserfahrung im Vertragswesen sowie juristische Kenntnisse	
ZHAW Team Finanzbuchhaltung (Finanzen & Controlling)	≥ 3	Submissionsrechtliche Kenntnisse im Finanz- und Rechnungswesen (Fach- personen aus Abteilung Finanzen & Controlling) (Finanzen & Services) sowie bei der ICT (agiler Support), FM (Stab) und der HSB		

* In der übergeordneten Abteilung Materialwirtschaft & Transport arbeiten zudem fünf langjährige Mitarbeitende.

Organisationseinheit	Vollzeit- äqui- valente	Fachliche Hintergründe	Beschaffung als Kern- geschäft
ZHdK Stelle des zentralen Einkaufs	1	Beschaffungsspezifisches Wissen	x
Mitglieder der Fachlichen Plattform Beschaffung	Gremium	Fachspezifisches Wissen, u. a. Finanzen (Leitende)	
PHZH Ressort Facility Management	0,3	Verwaltungsdirektor und Ressortleitungen mit Kenntnissen im öffentlichen Beschaffungswesen	
Ressort Informatik	0,4		
Ressortleitungen	0,2		

Der Bereich Einkauf am USZ ist auf Beschaffungen spezialisiert und der diesbezügliche Personalbestand ist im Jahr 2018 von 22,3 auf 28 Vollzeitäquivalente angestiegen.

Am KSW sorgt der neue Prozess der investiven Beschaffungen (siehe Ziff. 2.2.4.3) dafür, dass die Expertise des Einkaufs im Prozess berücksichtigt wird. Zudem prüft der zentrale Einkauf die Beschaffungen der Abteilung Technik und verifiziert die Vergabeentscheide. Die neugeschaffene Einheit Stammdaten & Systeme entlastet den Einkauf und erlaubt es ihm, sich auf die beschaffungsspezifischen Tätigkeiten zu konzentrieren. Das notwendige Fachwissen für das Immobilien- und Baumanagement hat das KSW durch Anstellungen in die Organisation geholt. An der PUK ist der Bereich Einkauf als zentrale Stelle für die Verwaltung der Stammdaten, die Lagerbestände sowie die Verfügbarkeit der Lagerartikel verantwortlich. An der ipw ist das beschaffungsspezifische Wissen in der Materialwirtschaft angesiedelt. An der UZH sind das Team Mobilien und das Materialzentrum hauptsächlich mit Beschaffungen befasst, während sich die Aufgaben des Bauprojektmanagements sowie des Miet- und Vertragsmanagements nicht nur auf beschaffungsorientierte Tätigkeiten beschränken. Wie bereits im Bericht 59/2019 ausgeführt, ist das Beschaffungsknowhow der ZHAW in der Finanzdirektion angesiedelt. An der ZHdK soll die neu geschaffene Stelle des zentralen Einkaufs als Referenzpunkt für Beschaffungen dienen. Inwieweit die Mitglieder der fachlichen Plattform neben ihren fachlichen Ausbildungen über Beschaffungsknowhow verfügen, bleibt unklar. An der PHZH besteht kein zentrales Kompetenzzentrum für Beschaffungen. Die Ressortleitungen verfügen aber alle über entsprechendes Wissen.

2.2.3 Beurteilung durch die ABG

Die personellen Ressourcen, welche über beschaffungsspezifisches Fachwissen verfügen, sind bei den beiden psychiatrischen Anstalten sowie den Fachhochschulen im Vergleich zu den Spitälern und der UZH ge-

ringer. Mit der Kommission für öffentliches Beschaffungswesen (KöB) im Generalsekretariat der Baudirektion besteht eine Plattform für den Informationsaustausch und die Unterstützung bei der koordinierten Umsetzung von Bestimmungen des Beschaffungswesens. Bisher pflegen die beiden psychiatrischen Kliniken keine Zusammenarbeit mit der KöB. **Vor dem Hintergrund der begrenzten personellen Ressourcen ist allenfalls zu prüfen, ob eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der KöB hier unterstützend wirken könnte.** Die Fachhochschulen gaben bereits 2017 an, punktuell mit der KöB zusammenzuarbeiten.

2.2.4 Feststellungen zu organisatorischen Reformen der Anstalten

2.2.4.1 Umsetzung von Empfehlung E1 zur Überprüfung der Beschaffungsorganisation

In ihrem letzten Bericht hat die ABG festgestellt, dass die meisten Hochschul- und Spitalleitungen Optimierungen weitgehend punktuell und schrittweise vornehmen. Deshalb hat sie den Anstalten eine regelmässige Überprüfung der Beschaffungsorganisation empfohlen. Im Rahmen der Nachkontrolle hat sich die ABG nun bei den Anstalten erkundigt, inwiefern sie ihr Beschaffungswesen im Sinne der untenstehenden Empfehlung überprüft haben.

Frühere Empfehlung E1: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation zu veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent auszuschöpfen.

Vier der dazu befragten sechs Anstalten (USZ, KSW, ZHAW, ZHdK) haben seit dem Bericht 59/2019 ihre Beschaffungsorganisation, teilweise auch im Zusammenhang mit laufenden Reformen, einer Überprüfung unterzogen. Lediglich die UZH und die PHZH haben in diesem Zeitraum keine erneute Überprüfung vorgenommen. Die PHZH gibt an, 2020 auf ein Audit verzichtet zu haben, da die Finanzkontrolle eine Vertiefungsprüfung in diesem Bereich angekündigt hat. Die UZH nahm letztmals 2019 eine Standortbestimmung vor.

2.2.4.2 Organisation zur Beschaffung von Bauleistungen

Zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 wickelte das Hochbauamt für alle Anstalten die Beschaffungen von Bauleistungen ab. Inzwischen sind die kantonalen Spitäler und Psychiatrien im Rahmen des Baurechtsmodells für die Beschaffung von Bauleistungen zuständig. Auch die UZH hat im Rahmen des Delegationsmodells diese Zuständigkeit übernommen. Die ABG liess sich deshalb von den Anstalten darüber informieren, wie sie sich für diese Aufgabe organisiert haben. Das USZ hat mit der Übernahme der Immobilien im Baurecht per 1. Januar 2018 im Bereich *Einkauf, Investitionen und Dienstleistungen* ein separates Team

Bau und Technik gebildet. Dieses wickelt seither den Einkauf von sämtlichen Bauleistungen ab. Das KSW hat infolge der Übertragung des Baurechts ein eigenes *Immobilien- und Baumanagement* aufgebaut, welches derzeit rund fünf Mitarbeitende umfasst. Diese Abteilung ist zuständig für die Beschaffung von Bauleistungen bzw. führt unter Wahrnehmung der Bauherrenrolle externe Auftragnehmer. Die Zusammenarbeit mit dem Hochbauamt wurde im Beschaffungsbereich in den letzten Jahren kontinuierlich reduziert. Gewisse Aufgaben werden aufgrund des Umfangs weiterhin an das Hochbauamt delegiert. Die Beschaffungen für das Grossprojekt «Didymos» hat das KSW über einem separat definierten Genehmigungsworkflow umgesetzt. Innerhalb der Direktion Finanzen und Services der PUK existiert die Abteilung *Technik und Infrastruktur*. Innerhalb der Direktion Betriebe der ipw besteht eine Einheit *Baumanagement*. Die beiden Anstalten wurden jedoch nicht explizit zu ihrer Organisation für die Beschaffung der Bauleistungen befragt.

Die Beschaffung von Bauleistungen an der UZH findet grossmehrerheitlich in der Direktion Betriebe über den Bereich *Bauprojektmanagement* statt. Dieser Bereich wickelt im Rahmen des Delegationsmodells die Beschaffungen von Projekten bis zu einem Gesamtinvestitionsvolumen von 4 Mio. Franken ab. Bei Projekten über 4 Mio. Franken übernimmt das Hochbauamt die Bauherrenvertretung und damit die Verantwortung für die Beschaffung. Um Unsicherheiten und Fragen zum Submissionsrecht zu begegnen, hat man innerhalb des Bauprojektmanagements im Jahr 2020 eine Fachstelle aufgebaut. Sie besteht aus vier Personen mit viel Erfahrung im Beschaffungs- und Submissionswesen. Um bei Submissionen von Bauleistungen einen korrekten Umgang mit den Ausnahmebestimmungen zu gewährleisten, hat die UZH in den Jahren 2020 und 2021 einen Standardprozess für diesen Ablauf erarbeitet und im Prozessmanagementsystem hinterlegt. Ausnahmen müssen auf dem Vergabeformular begründet und mit dem Vorgesetzten abgestimmt werden.

2.2.4.3 Überblick über die laufenden oder beabsichtigten organisatorischen Reformen der Anstalten

Im Rahmen der Nachkontrolle liess sich die ABG über Veränderungen im Vergleich zur Situation im Bericht 59/2019 informieren.

USZ

Beim USZ hat sich die Ausrichtung des Beschaffungswesens gegenüber der Situation zum Zeitpunkt des Berichts nicht verändert.

KSW

Seit dem Bericht 59/2019 haben sich beim Beschaffungswesen des KSW Veränderungen beim Personal, bei den strategischen Grundlagen und bei der Investitions- und Projektsteuerung ergeben. Die Abteilung

Einkauf und Logistik hat sich durch neue Fachspezialistinnen und Fachspezialisten und Weiterbildungen fachlich verstärkt. In der 2021 überarbeiteten Einkaufsstrategie des KSW sind die Abläufe klarer und detaillierter als bisher geregelt. Das Zielbild des Einkaufs sieht vor, dass die gesamte Beschaffungsabwicklung (Procure to Pay, P2P) durchgängig toolbasiert und medienbruchfrei ausgestaltet ist.² In diesem Sinn hat das KSW das Projekt «eProcurement» und die Einführung einer Beschaffungsplattform an die Hand genommen. Damit wird der Einkauf indirekter Güter zentralisiert und die Beschaffungsrichtlinien durch den geleiteten Prozess sichergestellt. Im Rahmen der P2P-PLUS-Strategie wird eine kontinuierliche Verschiebung der Beschaffungstätigkeiten von den dezentralen Einheiten zur Abteilung *Einkauf und Logistik* angestrebt. Dazu hat das KSW bereits verschiedene Umstellungen initialisiert. Die Einheit *Einkauf* führt neu die Bestellungen der Abteilungen Medizintechnik und Technik aus und verwaltet die Beschaffungen für die Abteilung Hauswirtschaft. Die Beschaffung von Mobilien läuft bereits seit 2019 mittels Webshop über die Einheit *Einkauf*. Mit der vor drei Jahren erfolgten Schaffung eines separaten Teams für das Einholen und Erfassen von Stammdaten der medizinischen Verbrauchsmaterialien hat das KSW die Mitarbeitenden des Einkaufs entlastet und der operativen Beschaffungstätigkeit mehr Gewicht verliehen. Im künftigen P2P-Prozess sollen weiter Bestellungen zentral getätigt und die Beschaffungen sowie alle dazugehörigen Prozesse noch stärker automatisiert und digitalisiert werden. Der Beschaffungsprozess von Investitionsgütern wurde bereits angepasst. Seit dem 1. Januar 2022 werden Investitionen über ein *Investitions- und Projektboard (IPB)* – zusammengesetzt wie die Geschäftsleitung – beantragt und freigegeben.³ Als weiteres Gremium berät und begleitet die *Investitions- und Projektkoordination (IPK)* die Antragsteller während des gesamten Antragsprozesses. Sie besteht aus Fachpersonen der Bereiche Einkauf, Finanzen und Portfoliomanagement. Der neue Investitions- und Projektsteuerungsprozess soll sicherstellen, dass dezentral geplante Investitionsvorhaben zentral geprüft und freigegeben werden. Durch die Abwicklung des nachgelagerten Beschaffungsprozesses über die Einheit *Einkauf* wird zudem gewährleistet, dass die vorhandene Expertise im Beschaffungswesen in den Investitionsprozess einbezogen wird. Im IPK/IKB-Prozess wird festgelegt, ob ein Vorhaben komplex oder einfach ist. Einfache Vorhaben unter dem Schwellenwert von 100 000 Franken werden weiterhin in den Departementen, Instituten oder Diensten freigegeben, aus denen sie stammen. Für das KSW

² Einkaufsstrategie KSW. Genehmigt am 14. April 2021, S. 5.

³ Das Reglement IPB regelt den Genehmigungsworkflow und erläutert die einzelnen Schritte detailliert. Ein Factsheet zeigt den Antragsweg.

handelt es sich bei der Einführung des neuen Prozesses um ein grosses Veränderungsprojekt. Aufgrund der zahlreichen Besonderheiten und speziellen Bestimmungen hat das KSW in einem ersten Schritt die Investitionen der Abteilungen *Technik* und *Bau* nicht in diesen Prozess integriert. Inzwischen ist die Integration des Bereichs Technik gestartet, bauliche Investitionen werden noch über einen anderen Prozess in der Geschäftsleitung behandelt.⁴ Der neue Prozess wird Ende 2022 mit einem Review evaluiert. Dabei soll auch geprüft werden, ob und wann der Bereich Bau in diesen Prozess übergeführt werden soll.

PUK

Das von der PUK im Jahr 2022 initiierte Projekt «Beschaffungsworkflow» unter der Leitung der zentralen *Einkaufsabteilung* zielt auf eine Digitalisierung der Einkaufsaktivitäten und die Einrichtung eines ganzheitlichen digitalen Freigabeprozesses und eines durchgängig digitalen Datensatzes. Damit sollen der Freigabeprozess und die Compliance-Regelung eingehalten, der Bestellprozess über die gesamte PUK vereinheitlicht sowie die Beschaffungs- und Lieferantenstrategie umgesetzt werden. Die PUK erhofft sich durch die Bündelung kompetitive Preise. Die Digitalisierung soll Transparenz erwirken und den gesamten Prozess vereinfachen und besser nachvollziehbar machen.

ipw

Um die kommerzielle Einkaufskompetenz der Organisationseinheit *Materialwirtschaft* zu ergänzen, gründete man für Beschaffungen innerhalb der Direktion Betriebe Einkaufsfachkommissionen. Fachmitarbeitende können so die Anforderungen und Bedürfnisse der Nutzenden direkt einbringen. Weiter hat die ipw in den letzten drei Jahren Warengruppen gebildet und Verantwortungen neu zugeteilt.

Künftig wird in der *Materialwirtschaft* eine stärkere Zentralisierung der Einkaufsaktivitäten angestrebt. Die ipw ist daran, entsprechende Dokumente und Prozesse zu erarbeiten.⁵ In einer ersten Phase soll die Beschaffung weiterer Warengruppen⁶ zentralisiert erfolgen. Dazu wird die Materialwirtschaft diese entweder zentral beschaffen oder Rahmenver-

⁴ Bauprojekte werden im Rahmen von Programmen innerhalb einer Zwölfjahresplanung durch den Spitalrat freigegeben. Diese Zwölfjahresplanung wird anschliessend im Rahmen der Mittelfristplanung in Zusammenarbeit mit den Finanzen in eine Vierjahresplanung heruntergebrochen und daraus das Bauprogramm einschliesslich Budget für das jeweilige Folgejahr festgelegt. Diese Bauprojekte werden somit nicht durch das Investitions- und Projektboard (IPB) freigegeben. Auch Investitionen und Projekte im Bereich der Gebäude-Instandsetzung und -Instandhaltung werden nicht über den Freigabeprozess des IPB geführt, sondern im Rahmen der Mittelfristplanung budgetiert.

⁵ Für die Organisationseinheit Materialwirtschaft wird das Dokument «Zentraler Einkauf» erarbeitet, welches die Organisation sowie das Vorgehen unter Einbezug der Schnittstellen regeln wird.

⁶ Mobiliar, Büromaterial, Einrichtungsgegenstände, medizinische Geräte und Lebensmittel.

träge aushandeln, womit die Beschaffung in den Fachabteilungen erfolgen kann. In einer zweiten Phase ist auch eine Zentralisierung der IT-Beschaffungen angedacht.

UZH

Im Zuge der Einführung des Delegationsmodells im Immobilienmanagement hat die UZH die Beschaffung von immobilienbezogenen Gütern und Dienstleistungen weiter professionalisiert (siehe dazu Ziff. 2.2.4.2). Durch die verstärkte Nutzung der Plattform P4U hat sich gegenüber früher die zentrale Unterstützung bei den freien nichtinvestiven Beschaffungen erhöht. Organisatorische Veränderungen haben sich seit der letzten Berichterstattung nicht ergeben. Die UZH konnte die 2019 angestossene umfassende Weiterentwicklung der Governance im Beschaffungswesen nicht starten und umsetzen. Sie hat das Entwicklungsprojekt Anfang 2020 sistiert. Sie begründet dies mit den Herausforderungen durch die Covid-19-Pandemie. Die UZH wird nun im dritten Quartal 2023 die Weiterentwicklung des Beschaffungswesens neu lancieren und auch die Umsetzung der Empfehlungen prüfen. In diesem Rahmen soll ein Warengruppenmanagement-Konzept erarbeitet und eingeführt werden.

ZHAW

Im Jahr 2021 hat die ZHAW für den Chemikalieneinkauf mit der universitären Einkaufsplattform P4U erfolgreich ein Pilotprojekt durchgeführt. Ein fünfköpfiges Team aus Mitgliedern des zuständigen Departementes *Life Sciences & Facility Management* sowie des Bereichs *Finanzen & Services* haben das Pilotprojekt begleitet. Im Moment ist die ZHAW daran, P4U für ICT- und Facility-Management-Artikel einzuführen und das bestehende System abzulösen. Im Jahr 2023 sollen weitere Beschaffungskataloge in die Plattform eingebunden werden. Im Rahmen dieser Digitalisierung soll auch die Beschaffungsorganisation den neuen Gegebenheiten angepasst werden. Verschiedene Prozesse und Prozessrollen werden justiert. Für die anstehenden weiteren Zentralisierungsarbeiten wird eine zentrale Einkäuferin oder ein zentraler Einkäufer rekrutiert. Die Ausschreibung dafür ist in Vorbereitung.

Daneben laufen weitere Anpassungen: Die ZHAW validiert ihre Organisation bereits seit Jahren regelmässig und ergreift abhängig vom Validierungsergebnis Massnahmen. Im Rahmen ihrer vertieften Prüfung des Beschaffungswesens verortete die Finanzkontrolle 2021 im Bereich von dezentralen Beschaffungen noch Optimierungspotenzial. Die ZHAW nahm die Hinweise der Finanzkontrolle zum Anlass, Massnahmen zu ergreifen. Im Bereich Marketing laufen Überprüfungen und Bereinigungen, um in einem nächsten Schritt die Beschaffung von Druckerzeugnissen zu zentralisieren. Als weiteres Ergebnis aus der Vertiefungsprüfung 2021 der Finanzkontrolle werden verstärkt neu auch Rahmenverträge

ausgeschrieben, wobei diese Stossrichtung durch die ZHAW bereits entschieden und im Falle des IT-Warenkorbes auch bereits angewendet wurde. Die Rückmeldung der Finanzkontrolle hat die ZHAW jedoch in ihrer Haltung bestärkt. Vor dem Hintergrund der Feststellungen der Finanzkontrolle, dass die ZHAW ihre Beschaffungspolitik im Sinne des Lead-Buyer-Modells bei der Beschaffung von Büromaterial nicht ganz konsequent umsetzt, wird auch die Beschaffung von Büromaterialien optimiert. Weiter hat die Hochschulleitung im Jahr 2022 eine Beschaffungspolicy verabschiedet, da ein konsolidiertes, verschriftlichtes Leitpapier mit den geltenden Grundsätzen bisher nicht vorlag. Im Dezember 2022 verabschiedete die Hochschulleitung das Finanzreglement Version 2.6.0, welches nun seit dem 1. Januar 2023 in Kraft ist.

ZHdK

Seit 2022 sind die Aufgaben der *Fachlichen Plattform Beschaffungen* und die organisatorische Zuordnung zur Leitung Finanzen neu auch in der Geschäftsordnung der Fachlichen Plattformen festgehalten.⁷ Neben dem bestehenden zentralen Beschaffungsgremium verfügt die ZHdK seit dem 1. Januar 2022 über eine zentrale Einkäuferin. Die neue Stelle *Zentraler Einkauf* hat den Auftrag, die Beschaffungsprozesse an der ZHdK zu optimieren und die *Fachliche Plattform Beschaffungen* im Submissionswesen zu unterstützen. Dazu soll sie beim Aufbau und der Weiterentwicklung der Einkaufsorganisation mitwirken sowie eine Beschaffungspolitik, ein Konditionen- und Lieferantenmanagement, ein Beschaffungscontrolling und ein Qualitätsmanagement aufbauen. Weiter gilt es, die Beschaffungsrichtlinien, Prozesse und Systeme weiterzuentwickeln sowie den Austausch mit relevanten kantonalen Gremien und Partnerhochschulen zu stärken. Zudem soll die Stelle den Beteiligten Unterstützung und Beratung im Beschaffungsprozess bieten und in Zusammenarbeit mit den Bedarfsträgern und der *Fachlichen Plattform Beschaffungen* auch öffentliche Ausschreibungen durchführen.

Seit Juli 2022 werden die Beschaffungen der Abteilung *Facility Management*, welche früher dezentral erfolgten, in Zusammenarbeit mit dem *zentralem Einkauf* vorgenommen. Als weitere Neuerung hat die ZHdK nach Verhandlungen mit der UZH im Jahr 2022 die Einführung der Einkaufsplattform P4U an die Hand genommen.

PHZH

Im Vergleich zur Situation im Jahr 2019 hat die PHZH grundsätzlich an ihrer relativ zentralisierten Beschaffungsorganisation nichts verändert. Durch verbindliche Schulungen, den Beizug eines Fachanwaltes bei anspruchsvollen Beschaffungen sowie der Einbindung des Rechtsdienstes

⁷ ZHdK. Geschäftsordnung der Fachlichen Plattformen (Go-FP) vom 1. August 2022.

in den Arbeitsgruppen zu grösseren Beschaffungen haben sich die Beschaffungsprozesse weiter professionalisiert. Seit dem Bericht 59/2019 hat die PHZH neu ein Beschaffungsportal erarbeitet, welches alle Informationen zu Beschaffungsfragen zentral präsentiert. Darin unterscheidet die PHZH zwischen S-, M- und L-Beschaffungen.

Bei Beschaffungen der Kategorie S (bis 5000 Franken) nimmt das Ressort Facility Management die Prüfung und Genehmigung vor und bestellt die Ware oder vergibt die Dienstleistung. Die Rechnung wird an das kantonale Buchungszentrum übermittelt und durch die Ressortleitung Facility Management freigegeben.

Bei Beschaffungen der Kategorie M (bis 250 000 Franken) leitet das Ressort Facility Management je nach Höhe der Vergabesumme das passende Vergabeverfahren ein. Für Beschaffungen im Umfang von 50 000 bis 250 000 Franken muss zudem ein vom Ressort Finanzen & Controlling (V-FC) genehmigter Investitionsauftrag vorliegen.

Beschaffungen ab 250 000 Franken (Kategorie L) werden durch den Verwaltungsdirektor oder die Hochschulleitung unter Beizug des Rechtsdienstes genehmigt und selektiv oder öffentlich ausgeschrieben.

Neben den bisherigen Verbesserungsschritten plant die PHZH 2023, die bereits im Portal erwähnte Thematik «Befangenheit und Ausstand» zu verschriftlichen und prozessual abzubilden. Sie möchte für den Beschaffungsprozess zudem verbindliche Templates erstellen.

2.2.5 Beurteilung durch die ABG

Regelmässige Überprüfung der Beschaffungsorganisation

Die ABG begrüsst es, dass die meisten Anstalten ihre Beschaffungsorganisationen seit dem Bericht 59/2019 überprüft haben. Bei der UZH und der PHZH fand keine (erneute) Überprüfung statt. **Die ABG möchte in diesem Zusammenhang mit Blick auf die PHZH betonen, dass die regelmässige interne Weiterentwicklung des eigenen Beschaffungswesens losgelöst von allfälligen Prüftätigkeiten der Finanzkontrolle geplant und durchgeführt werden sollte. Allgemein erwartet sie von den Anstalten, dass sie in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent ausschöpfen. Sie legt der PHZH deshalb nahe, diese Überprüfung zeitnah anzustossen.**

Organisation zur Beschaffung von Bauleistungen

Die ABG stellt fest, dass die Anstalten im Delegations- und Baurechtsmodell Einheiten für das Baumanagement geschaffen haben. Inwieweit diese die ihnen zugedachte Funktion übernehmen können, kann die ABG nicht beurteilen. Die ABG zeigt sich jedoch etwas überrascht, dass die UZH bei Bauleistungen zudem für den Umgang mit Ausnahmebestimmungen einen Standardprozess etabliert hat. Grundsätzlich ist es begrüsst

senswert, wenn die Anstalten für verschiedene Abläufe klare Prozesse definieren. In diesem Fall ist jedoch zu befürchten, dass damit die Anwendung der Ausnahmebestimmung zur Regel werden könnte.

Organisatorische Veränderungen

Gemäss dem Bericht 59/2019 verfügt das USZ bereits seit den 90er-Jahren über ein vollständig zentralisiertes Beschaffungswesen. Es ist somit für die ABG nachvollziehbar, dass sich die Ausrichtung des Beschaffungswesens seit dem letzten Bericht nicht verändert hat. Die laufenden oder beabsichtigten Bemühungen der anderen Anstalten zur organisatorischen Weiterentwicklung begrüsst die ABG grundsätzlich. So hat das KSW seine Abläufe im Bereich der Investitionen neu organisiert und Schritte zur Zentralisierung und Digitalisierung des Beschaffungswesens unternommen. Auch die PUK möchte künftig ihre Beschaffungsprozesse stärker digitalisieren und die ipw Schritte hin zu einer stärkeren Zentralisierung unternehmen. An der PHZH werden mit dem eingeführten Beschaffungsportal alle Informationen zum Beschaffungswesen zentral präsentiert. Im Jahr 2023 soll darauf aufbauend die Thematik «Befangenheit und Ausstand» in den Prozessen abgebildet werden. Schliesslich sind auch an der ZHdK mit der neu geschaffenen Stelle für den zentralen Einkauf verschiedene Entwicklungen angestossen worden. **Die ABG hofft, dass die verschiedenen Anstalten mit ihren laufenden oder beabsichtigten Reformen die angestrebten Ziele erreichen. Sie wird sich von den Anstalten zu gegebener Zeit über die diesbezüglichen Fortschritte informieren lassen.**

Die ABG nimmt zur Kenntnis, dass die ZHAW im Rahmen der Einführung von P4U Prozesse überprüft und ihre Beschaffungsorganisation anpasst. Weiter findet sie es sinnvoll, dass an der ZHAW, nach diesbezüglichen Feststellungen der Finanzkontrolle, seit dem 1. Juli 2022 eine schriftliche Beschaffungspolicy in Kraft ist und die ZHAW nun Optimierungen bei den dezentralen Beschaffungen angeht. Zwar hatte die ZHAW bereits früher in ihrem Finanzreglement Vorgaben zu Beschaffungen festgehalten. Ein Leitpapier mit den geltenden Grundsätzen, wie es die heutige Beschaffungspolicy darstellt, lag aber nicht vor.

Vor dem Hintergrund ihrer eigenen Feststellung⁸ hätte die ABG es jedoch begrüsst, wenn die ZHAW das schriftliche Leitpapier früher und nicht erst nach den Feststellungen der Finanzkontrolle erarbeitet hätte.

Auch nach der Kenntnis der Begründung zeigt sich die ABG schliesslich erstaunt darüber, dass die UZH seit 2019 bei der Weiterentwicklung

⁸ KR-Nr. 59/2019, S. 19: «Im Sinn der Transparenz und einer gewissen Einheitlichkeit und Kontinuität sollten aber doch grundlegende Vorgaben oder zumindest Hilfestellungen dazu vorhanden und verschriftlicht sein, nach welchen Grundsätzen beispielsweise Kriterien der Nachhaltigkeit in Beschaffungsentscheide einfließen sollen oder wie die Koordination mit anderen Beschaffungseinheiten inner- und ausserhalb der eigenen Anstalt sichergestellt wird.»

der Governance des Beschaffungswesens, namentlich der Einführung des Warengruppenmanagements, nicht weitergekommen ist. **Da sich die angeführten Einschränkungen inzwischen abgeschwächt haben und sich die UZH weiterhin in diese Richtung entwickeln möchte, erwartet die ABG, dass die UZH die Initiative wie angegeben im dritten Quartal 2023 wieder aufnimmt. Die ABG wird das Thema im Rahmen der Behandlung der Geschäftsberichterstattung wieder aufnehmen.**

2.3 Beschaffungsplattform P4U für Verbrauchsgüter an der UZH

2.3.1 Feststellungen zur Nutzung und zu den Risiken von P4U

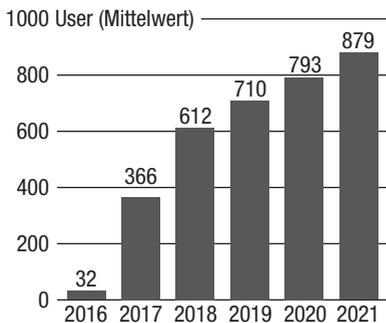
Feststellung 59/2019, S. 22: Nach Auffassung der ABG kann die Anwendung von P4U aber [...] auch Risiken im Bereich der Rechtmässigkeit (wenn ein Beschaffungsverfahren einer gerichtlichen Anfechtung wegen fehlender Zusammenrechnung nicht standhalten sollte) sowie Risiken im Bereich der Wirtschaftlichkeit (wenn es dem Auffinden der günstigsten Angebote im Weg stehen sollte) bergen.

Frühere Empfehlung E2: Die ABG empfiehlt, dass die UZH die mit der Anwendung von P4U verbundenen rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken laufend sorgfältig abklärt.

Nutzung der Plattform

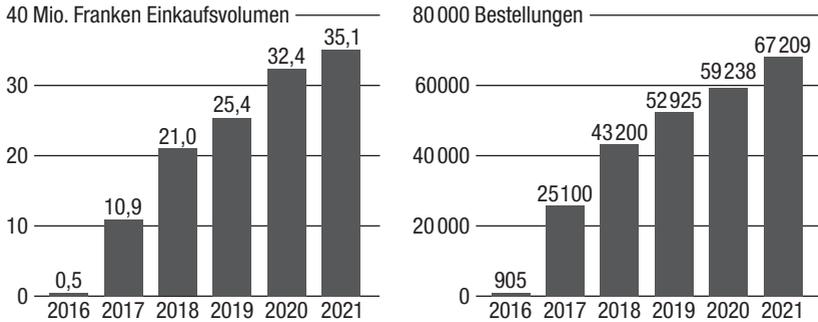
Die Beschaffungsplattform P4U hat sich inzwischen an der UZH als Einkaufskanal etabliert. 106 Lieferanten (2018: 84) sind mit einem oder mehreren Katalogen auf der Plattform präsent. Damit haben die 182 beteiligten Organisationseinheiten der UZH via Plattform Zugang zu über 10 Mio. Gütern. Im Jahr 2021 nutzten durchschnittlich 879 Personen die Plattform (Abbildung 1).

Abbildung 1: Nutzende der Einkaufsplattform P4U



Das Einkaufsvolumen und die Anzahl der über die Plattform abgewickelten Bestellungen haben sich seit der Einführung der Plattform laufend erhöht (Abbildung 2).

Abbildung 2: Einkaufs- und Bestellvolumen über P4U



Abklärung der rechtlichen Risiken

Feststellung 59/2019, S. 21: In einem Rechtsgutachten hat die UZH abklären lassen, ob es zulässig ist, auf eine universitätsweite, institutsübergreifende Zusammenrechnung zu verzichten. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass das Vorgehen der UZH zulässig sei und dass sich durch die Einführung von P4U daran nichts geändert habe.

Die UZH beabsichtigte, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen die rechtlichen Risiken von P4U im Allgemeinen und bezüglich der geänderten Bestimmung im Besonderen erneut zu prüfen.⁹

Inzwischen liegen die Totalrevisionen des Vergaberechts auf Bundesebene¹⁰ sowie der Interkantonalen Vereinbarung¹¹ vor. Die UZH beauftragte deshalb eine Aktualisierung des Gutachtens von 2018. Der im November 2022 vorgelegte Annex zum bestehenden Memorandum zog das Fazit, dass weder die zwischenzeitlich erfolgte Revision des Schweizer Vergaberechts noch seither ergangene Rechtsprechung oder publizierte Lehrmeinungen die seinerzeitigen Schlussfolgerungen infrage zu stellen vermögen.

⁹ Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 27. August 2020 (Vorlage 5609a), S. 6.

¹⁰ Inkrafttreten des totalrevidierten Bundesgesetzes vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1) am 1. Januar 2021.

¹¹ Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (IVöB 2019) samt dazugehöriger Musterbotschaft vom 16. Januar 2020 (Vorlage 5772).

Obligatorium

Feststellung 59/2019, S. 22: Verstärkt würde sich die Frage [beschaffungsrechtliche Betrachtung der Institute als einzelne Akteure] zudem dann stellen, wenn die UZH künftig allen Instituten die Verwendung von P4U für ihre Beschaffungen obligatorisch vorschreiben sollte, wie die UZH es nach eigenen Angaben erwägt.

Die Nutzung der Plattform ist weiterhin nicht obligatorisch. Aus Sicht der UZH stehen die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen, welche für eine verpflichtende Nutzung der zentralen Plattformen sprechen, im Spannungsfeld mit der verankerten Prägung der UZH als Organisation mit dezentral gehaltenen Entscheidungskompetenzen. Sie plant, diese Thematik bei der Umsetzung des Warengruppenkonzeptes weiterzuentwickeln.

Abklärung der wirtschaftlichen Risiken

Feststellung 59/2019, S. 22: Letztlich besteht nach Auffassung der ABG ein gewisses Risiko, dass P4U trotz seinen wirtschaftlichen Vorteilen nicht immer gewährleisten kann, dass die UZH-Institute und die günstigsten Anbieter für die von ihnen nachgefragten Güter zusammenfinden.

Die UZH sieht nur geringe Risiken im Bereich der Wirtschaftlichkeit. Die Zugänglichkeit zur Plattform hat sich gegenüber der Situation 2019 kaum verändert. Von technischen Hürden hat die UZH nicht erneut berichtet. Nur sehr wenige kleinere Lieferanten, welche Nischen abdecken, haben sich wieder von der Plattform zurückgezogen. Da der Preis oder die Verfügbarkeit des gleichen Produkts bei einem anderen Lieferanten der Plattform besser war, haben die Mitarbeitenden diese Lieferanten nicht weiter berücksichtigt. Grundsätzlich schliesst die UZH mit den Lieferanten, welche ihre Kataloge auf der Plattform schalten, Rahmenverträge ab, welche die vereinbarten Rabatte festhalten. Durch die Teilnahme der meisten relevanten Anbieter in den Warengruppen wird der Markt gut abgebildet. So werden die wirtschaftlichen Risiken minimiert und teilweise Preise deutlich unterhalb der Marktpreise erreicht. Zudem melden Nutzende, falls einzelne Artikel anderswo preisgünstiger angeboten werden. Bei einer Beschaffung über die Plattform sind zudem durch den wegfallenden Rechercheaufwand und die einfache Rechnungsfreigabe die Prozesskosten geringer. Im System transparent abgelegte Bestellbezüge erleichtern das interne Controlling, was das wirtschaftliche Risiko weiter senkt.

Nutzung von P4U ausserhalb der UZH

Feststellung 59/2019, S. 23: Soweit die Verwendung von P4U beschaffungsrechtlich unproblematisch ist, unterstützt die ABG eine Anwendung für die gesamte UZH. In diesem Fall dürfte P4U auch ein interessantes Modell für die anderen Anstalten ohne zentralisierte Beschaffungsorganisation sein.

Gemäss UZH ist es für Dritte möglich, sich als Partner oder Gast-Partner an die Plattform anzuschliessen. Die Kataloge der Lieferanten werden dabei durch die UZH verwaltet und allen Organisationen zur Verfügung gestellt. Für die verschiedenen Organisationen lassen sich jedoch unterschiedliche Kataloge mit individuellen Konditionen einrichten. Die Lieferung und Verrechnung läuft direkt zwischen den Lieferanten und den externen Organisationen. Die ZHAW hat als Partner das System P4U als eigene «eProcurement-Lösung» mit Schnittstellen zum eigenen Enterprise-Resource-Planning-System installiert (zum P4U-Pilot siehe Ziff. 2.2.4.3). Die ZHdK verfügt seit dem Sommer 2022 über einen Zugang als «Gast-Partner». Sie nutzte die UZH-Lösung mit dem von der UZH vorgegebenen Standardprozess und noch ohne eigene Schnittstellen probeweise. Externe Organisationen können mit diesem Angebot der UZH den Einkauf via «eProcurement» ausprobieren sowie dessen Akzeptanz prüfen. Für die PHZH ist eine Zusammenarbeit mit P4U aktuell noch keine Option.

2.3.2 Beurteilung durch die ABG

Mit einem Annex zum bestehenden Gutachten hat die UZH im Hinblick auf die Revision der gesetzlichen Grundlagen die rechtlichen Risiken erneut abklären lassen. Auch zu den wirtschaftlichen Risiken lieferte die UZH ihre Einschätzung ab. Damit hat die UZH die Empfehlung 2, welche eine laufende sorgfältige Abklärung der rechtlichen und wirtschaftlichen Risiken verlangte, umgesetzt. Die UZH beabsichtigt weiterhin, im Rahmen der Weiterentwicklung des Warengruppenmanagements eine obligatorische Nutzung der Plattform zu prüfen. **Die frühere Feststellung der ABG, dass sich die Frage der Zulässigkeit der beschaffungsrechtlichen Betrachtung der Institute als einzelne Vergabestellen bei einer obligatorischen Nutzung verstärkt stellt, behält somit ihre Gültigkeit. Die ABG nimmt die Einführung von P4U an der ZHAW und der ZHdK zur Kenntnis. Sie behält sich vor, sich von den Anstalten nach deren ersten Erfahrungen dazu informieren zu lassen.**

2.4 Kooperationen

2.4.1 Feststellungen zu den Kooperationen der Anstalten

USZ/UZH

Feststellung 59/2019, S. 24: Für die Beschaffung von Labormaterial, Medikamenten und technischen Gasen prüft die UZH derzeit eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem USZ.

Bezüglich Beschaffungen bestehen zwischen dem USZ und der UZH keine vertraglichen Kooperationen. Sie stehen jedoch regelmässig im Austausch und stimmen sich ab. Seit der Absichtserklärung aus dem Jahr 2018 zur verstärkten Zusammenarbeit der beiden Institutionen bei Beschaffungen haben sich keine Entwicklungen mehr ergeben. Die UZH gibt an, nichtprioritäre Massnahmen vor dem Hintergrund der Entwicklungen in den Bereichen Pandemiemanagement und Bewältigung der Energiemangellage zurückgestellt zu haben. Sie beabsichtigt, die Zusammenarbeitsmöglichkeiten mit den universitären Spitälern im Rahmen der Einführung des Warengruppenmanagements zu prüfen. Aus ihren bestehenden Beschaffungspartnerschaften hebt die UZH die sehr gut funktionierende Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Technischen Hochschule im Rahmen der Initiative KoBe ETH+ zur Beschaffung von naturwissenschaftlichen Geräten hervor.

KSW

Der bestehende Einkaufsverbund des KSW mit dem Kantonsspital Graubünden (KSGR) und dem Spitalzentrum Biel (SZB) hat die gemeinsamen Bestrebungen der Beschaffungsk Kooperation deutlich ausgebaut und setzt zum Vorteil der Beteiligten weiterhin gemeinsame Beschaffungsprojekte um.

PUK/ipw

Im Bereich der Strombeschaffung pflegt die PUK eine Kooperation mit der UZH. Für die sechs marktfähigen PUK-Standorte hat sie die Stromlieferung für den Zeitraum 2019–2023 in einer gemeinsamen offenen Submission ausgeschrieben. Weiter bestehen zwischen der Abteilung Materialwirtschaft und verschiedenen kantonalen Ämtern Einkaufsgemeinschaften: Für Büromaterial mit dem Immobilienamt und der Kantonalen Drucksachen- und Materialzentrale, für Bauleistungen mit dem Hochbauamt sowie für die Medikamentenbeschaffung mit der Kantonsapotheke. Die Abteilung Informatik pflegt keine Kooperationen.

Frühere Empfehlung E3: Die ABG empfiehlt der ZHAW, der ZHdK und der PHZH, einen regelmässigen Informationsaustausch mit geeigneten Partnerinstitutionen zu etablieren und zu pflegen, um Potenziale für Beschaffungsk Kooperationen systematisch prüfen zu können.

Als Massnahme zur Umsetzung der Empfehlung E3 werden Beschaffungen der Hochschulen bereits seit Mitte des Jahres 2019 an den Quartalsitzungen der Verwaltungsdirektorenkonferenz als stehendes Traktandum geführt.¹² Dabei werden Informationen und Unterlagen geteilt. Ergänzend zum stehenden Traktandum finden zwischen den beschaffenden Fachstellen der Fachhochschulen bilaterale Gespräche statt. Der dabei praktizierte Austausch von Pflichtenheften zu Beschaffungen steigert die Effizienz. Eine stärkere Beschaffungsk Kooperation ist erschwert, da bestehende Life-Cycle- und Dienstleistungsverträge sich kaum ohne Kostenfolgen oder betriebliche Ausfallrisiken aufeinander abstimmen lassen. Bald vier Jahre nach der Verabschiedung des Berichts 59/2019 haben sich die Beschaffungszyklen der Fachhochschulen noch nicht angeglichen. Zudem habe sich gezeigt, dass Beschaffungen jeweils sehr unterschiedliche Bedürfnisse abdecken sollen und deshalb gemeinsame Beschaffungen keinen Mehrwert schaffen.

Die ZHAW pflegt weiterhin, wie zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019, den Austausch mit verschiedenen Partnerinstitutionen in strukturell verankerten Gefässen wie u. a. Switch, Evento Fachhochschulgremium oder FH-Konsortium für Bibliotheken. In verschiedenen Fachgremien pflegt sie einen eher informellen Erfahrungsaustausch. Beispielsweise fand im Rahmen der Netzwerkerneuerung der PHZH ein reger Austausch zwischen der ZHAW und der PHZH statt, wobei die ZHAW die PHZH mit entsprechenden Ausschreibungsunterlagen unterstützen konnte. Da sich die bestehende Lösung bewährt hat, ist dieser Austausch gemäss den Angaben der PHZH jedoch nicht in den Beschaffungsprozessen implementiert. Die ZHAW wird prüfen, ob es Bereiche gibt, bei denen eine stärkere Formalisierung des Austausches hilfreich sein könnte.

An der ZHdK sucht die zentrale Einkäuferin bei Beschaffungen den aktiven Austausch über die Fachhochschulen hinweg und zieht Informationen aus Plattformen wie SIMAP oder Intelliprocure sowie aus dem Intranet des Kantons bei.

¹² Antrag der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit vom 27. August 2020 (Vorlage 5611a), S. 5.

2.4.2 Beurteilung durch die ABG

Die ABG begrüsst, dass die Anstalten ihre bisherigen Kooperationen weiterhin pflegen und so Synergien nutzen können. Die bestehenden Kooperationen scheinen zu funktionieren. Die ABG stellt aber bedauernd fest, dass sich die Zusammenarbeit zwischen der UZH und dem USZ seit der gemeinsamen Absichtserklärung 2018 in den letzten vier Jahren nicht weiterentwickelt hat. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die UZH ihr Weiterentwicklungsprojekt zwischenzeitlich sistiert hat. **Die ABG erwartet jedoch, dass die UZH mit der Wiederaufnahme des Projekts im dritten Quartal 2023 die Möglichkeiten zur Zusammenarbeit mit dem USZ überprüft.** Dies besonders, da gemäss den Angaben der UZH die Erfahrungen mit den Beschaffungspartnerschaften positiv sind. **Um die Empfehlung E3 umzusetzen, haben die Fachhochschulen an der Verwaltungsdirektorenkonferenz ein stehendes Traktandum zum Beschaffungswesen eingerichtet. Die ABG geht davon aus, dass dieses Gefäss für den Informationsaustausch auch entsprechend genutzt wird.** Weiter stellt die ABG fest, dass sich die Beschaffungszyklen zwischen den Fachhochschulen in den letzten vier Jahren nicht angeglichen haben, und nimmt die Begründung dazu zur Kenntnis.

2.5 Unterstützung durch Externe

2.5.1 Feststellungen zum Beizug externer Unterstützung durch die Anstalten

Feststellung 59/2019, S. 27–28: Aus Sicht der ABG ist es grundsätzlich sinnvoll, dass die Hochschulen und Spitäler fallweise und gezielt externe Unterstützung zur Abwicklung von Beschaffungsvorhaben beziehen, wo ihre eigenen Ressourcen oder ihr eigenes Knowhow nicht ausreichen beziehungsweise wo der Nutzen einer externen Begleitung die Kosten übersteigt.

Die unternehmerisch optimale Balance zwischen dem Aufbau eigener Ressourcen (Insourcing) und der Beauftragung externer Beraterfirmen (Outsourcing) ist dabei jeweils auch losgelöst vom Einzelfall auf einer strategisch-organisatorischen Ebene zu beurteilen, beispielsweise als Teil einer periodischen Grundsatzüberprüfung der Organisationsstrukturen (siehe Empfehlung E1).

In diesem Sinn regt die ABG die Anstalten an, bei der Umsetzung der Empfehlungen E1 und E3 jeweils auch die Frage einzubeziehen, welche organisatorischen Lösungen eine möglichst effiziente Versorgung mit ausreichendem Beschaffungsknowhow erlauben.

Gemäss ihren Antworten greifen die Anstalten aus verschiedenen Gründen auf externe Ressourcen zurück. Wie bereits im Bericht 59/2019 ausgeführt, wird bei Bedarf an spezieller Expertise, bei komplexen oder grossen und ressourcenintensiven Beschaffungen auf externe Ressourcen zurückgegriffen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Beizug interner/externer Ressourcen bei Beschaffungen

Anstalt	interne Ressourcen	externe Ressourcen
USZ	<ul style="list-style-type: none"> – Nähe zum Core Business – hohe strategisch und operative Bedeutung der Aufgabe – Dauer und Finanzierbarkeit der Aufgabe 	<ul style="list-style-type: none"> – Notwendigkeit von Spezialwissen bei komplexen Submissionen
KSW		<ul style="list-style-type: none"> – Nicht genügend interne Ressourcen für die Durchführung von Beschaffungstätigkeiten – Bedarf an spezieller Expertise <i>Baubeschaffungen</i> – Dezentrale Beschaffung gemäss SIA-Definition bei Bauprojekten mit Generalunternehmer (GU) – i. d. R. Delegation an Generalplaner (GP) aufgrund fehlender personeller Kapazitäten – auch fallweise Delegation aufgrund der Erfahrung/ Fachexpertise GP
UZH	grundsätzlich mit internen Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> – keine ausreichenden internen Ressourcen zur Abwicklung der einzelnen Beschaffungsvorhaben – Grösse und Komplexität des Beschaffungsvorhabens
ZHAW		<ul style="list-style-type: none"> – fallbezogen bei komplexen Beschaffungsgeschäften zur Sicherstellung des fachspezifischen Einkäufer-Knowhows
ZHdK	wiederkehrende betriebliche Beschaffungen	<ul style="list-style-type: none"> – einmalige Ausschreibungen mit sehr spezifischen Anforderungen
PHZH	regelmässige betriebliche Beschaffungen	<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenarbeit mit spezialisierten Fachanwälten bei spezifischen Fachfragen – spezifische Ausschreibungen in Themenfeldern, in denen die PHZH nicht über ausreichende Fachkompetenz verfügt (spezialisierte externe Beratungsfirmen)

Den Anstalten PUK und ipw wurde diese Frage nicht gestellt.

Zwischen den Anstalten unterscheiden sich die Kriterien, welche dem Entscheid, externe Ressourcen beizuziehen, zugrunde liegen. So berücksichtigt das USZ bei der Entscheidung die strategische Bedeutung der Aufgabe und beurteilt den Entscheid damit auch aus einer ganzheitli-

chen strategisch-organisatorischen Perspektive. Andere Anstalten gehen beim einzelnen Entscheid eher von den eigenen, aktuell vorhandenen fachspezifischen internen Ressourcen aus. Das KSW und die UZH geben zudem an, auch dann externe Unterstützung beizuziehen, wenn die internen Ressourcen quantitativ nicht ausreichen. So delegiert z. B. das KSW im Bereich der Baubeschaffungen aus fachlichen oder personellen Gründen jeweils bewusst Aufgaben an die Generalplaner. Die ZHdK und die PHZH ziehen als weiteres Entscheidungskriterium die Häufigkeit der Beschaffungsart bei, wobei die wiederkehrenden betrieblichen Beschaffungen mit internen Ressourcen abgewickelt werden.

2.5.2 Beurteilung durch die ABG

Der Umfang der internen Personalressourcen und das vorhandene Fachwissen des Personals sollten aus Sicht der ABG die fachlich korrekte Abwicklung von wiederkehrenden, betrieblichen Beschaffungen gewährleisten. Sie hat Verständnis dafür, dass die Anstalten für Beschaffungen, welche Spezialwissen erfordern oder punktuell einen hohen Ressourcenbedarf erfordern, Externe beziehen. Nach Ansicht der ABG sollte der Entscheid für oder gegen den Beizug externer Ressourcen jeweils möglichst in gleicher Weise und entlang gleichbleibender Kriterien gefällt werden. Im Baubereich hat sich gezeigt, dass es aufgrund der Marktlage ohne frühzeitige vorgängige Planung schwierig sein kann, zeitgerecht interne oder auch externe Fachpersonen beizuziehen.¹³ **Auf jeden Fall erwartet die ABG, dass es in dieser Hinsicht zu keinen Lücken kommt und sich die Anstalten so organisieren und planen, dass für sie, intern oder extern, jederzeit ausreichendes beschaffungsspezifisches Fachwissen sowie Personal verfügbar sind.**

3 Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler

3.1 Schulung und Sensibilisierung

3.1.1 Feststellungen zu Verhaltensgrundsätzen der Anstalten

Feststellung 59/2019, S. 29: Alle Hochschulen und Spitäler gaben an, in ihren Reglementen bereits Regelungen zu kennen, die inhaltlich ähnlich seien. Die PHZH, die bereits über einen eigenen Verhaltenskodex verfügt, will diesen gestützt auf den Kodex des Regierungsrates auf Optimierungsmöglichkeiten prüfen. Bei der UZH verteilen sich Regeln zur Förderung eines verantwortungsbewussten, korrekten und ehrlichen Verhaltens ihrer Mitarbeitenden bisher auf verschiedene Reglemente. Sie will bis Ende 2018 die Formulierung eines eigenen, auf den Kontext der UZH zugeschnittenen Kodex prüfen.

¹³ Vgl. Antrag der ABG vom 25. August 2022, S. 5 (Vorlage 5828a) zur Problematik der mangelnden Verfügbarkeit von ausgewiesenen Fachleuten.

UZH

Bisher steht, entgegen der im Bericht 59/2019 enthaltenen Ankündigung, die Formulierung eines adaptierten UZH-Verhaltenskodex noch aus. Die UZH beabsichtigt, dies in den anstehenden Umsetzungsarbeiten zum Beschaffungswesen zu überprüfen und ihn gegebenenfalls auszuarbeiten.

PHZH

Die Hochschulleitung hat am 2. April 2020 eine überarbeitete, an den Verhaltenskodex des Regierungsrates angepasste Version des Verhaltenskodex der PHZH¹⁴ verabschiedet. Dabei hat die PHZH die Punkte persönliche Integrität, Personalpolitik, Qualität sowie Anlaufstellen und Melden von Verstössen angepasst. Weitergehenden Anpassungsbedarf sieht die PHZH aktuell nicht vor.

Im neuen Beschaffungsportal finden sich Informationen zu Ausstand und Befangenheit. Dort wird auf den Verhaltenskodex und die Werte zu Führung und Zusammenarbeit sowie die verschiedenen internen oder externen Anlaufstellen verwiesen. An dieser Stelle haben Mitarbeitende auch Zugriff auf das Compliance-Konzept des Kantons Zürich.

3.1.2 Feststellungen zur Schulung der Mitarbeitenden durch die Anstalten

Feststellung 59/2019, S. 29: Ein weiteres Instrument sind Schulungen. Mit Ausnahme der PHZH haben in den letzten Jahren alle Anstalten konkrete Massnahmen getroffen, um Mitarbeitende, die Aufgaben im Beschaffungswesen wahrnehmen, auch über die Beratung bei einzelnen konkreten Beschaffungsvorhaben hinaus zu schulen.

Frühere Empfehlung E4: Die ABG empfiehlt der PHZH, ihre Mitarbeitenden mit Beschaffungsaufgaben mit einer gewissen Regelmässigkeit zu beschaffungsrechtlichen und allenfalls weiteren beschaffungsspezifischen Themen zu schulen.

PHZH

Die PHZH hat den Verwaltungsdirektor beauftragt, regelmässige interne Schulungen zum Thema «Öffentliches Beschaffungswesen» durchzuführen. Die Schulung, welche von einem externen Fachanwalt durchgeführt wird, ist für alle Personen verbindlich, welche in Beschaffungsprozesse involviert sind. Bisher haben im Mai 2019 und im August 2022 Schulungen mit rund 15 Beteiligten stattgefunden. Grundsätzlich sollen die Schulungen etwa alle drei Jahre stattfinden und auch sich ändernden Gesetzesgrundlagen jeweils Rechnung tragen. Deshalb ist geplant, mit dem Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen eine zusätzliche Schulung durchzuführen.

¹⁴ Verhaltenskodex der PH Zürich. Fassung gemäss Beschluss der Hochschulleitung vom 2. April 2020.

Neben einem allgemeinen Verweis auf das Weiterbildungsangebot des Kantons zu Beschaffungsfragen wird im Beschaffungsportal auch explizit auf diese Schulungen hingewiesen. Mitarbeitende haben die Möglichkeit, sich bei Interesse anzumelden.

3.1.3 Beurteilung durch die ABG

Die ABG zeigt sich erstaunt, dass die UZH entgegen der damaligen Ankündigung die Formulierung eines eigenen Verhaltenskodex bisher noch immer nicht geprüft hat. **Sie empfiehlt der UZH, diese Prüfung rasch vorzunehmen, und erwartet, dass die UZH dann gegebenenfalls auch den Verhaltenskodex zeitnah erarbeitet.** Wohlwollend nimmt die ABG zur Kenntnis, dass die PHZH ihren eigenen Verhaltenskodex geprüft und im Jahr 2020 ergänzt hat. Sie begrüsst, dass der Verhaltenskodex auch im Beschaffungsportal hinterlegt ist und hofft, dass die dort enthaltenen Informationen möglichst vielen Mitarbeitenden zugänglich sind.

Die PHZH hat zudem die Empfehlung E4 aufgenommen und Schulungen zum Beschaffungswesen durchgeführt. Die ABG begrüsst, dass die PHZH auf die sich ändernden Gesetzesgrundlagen reagieren möchte und dazu eine zusätzliche Schulung vorsieht.

3.2 Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen (Zusammenrechnungspflicht)

3.2.1 Feststellungen der ABG

Feststellung 59/2019, S. 33: Sie [Die ABG] empfiehlt den Anstalten aber, ihre Anstrengungen zur Erkennung gleichartiger Aufträge und zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht zu verstärken. Die ABG fordert keine lückenlosen Kontrollen, erachtet die Anzahl der von der Finanzkontrolle festgestellten mutmasslichen Abweichungen von der Zusammenrechnungspflicht aber als zu gross.

Frühere Empfehlung E5: Die ABG empfiehlt dem USZ, dem KSW, der UZH, der ZHAW und der ZHdK, ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mit geeigneten Massnahmen zu verstärken.

USZ

Das USZ gibt an, seine Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mit einer verbesserten internen Transparenz und Informationsverarbeitung verstärkt zu haben. In den letzten zwei Jahren waren gemäss den Angaben des USZ in diesem Bereich jedoch Arbeiten, welche keinen direkten Konnex zur Zusammenrechnungspflicht aufweisen – Umgang mit Interessenkonflikten, Transparenzregister sowie Code of Conduct – zentral. Das USZ informiert weiter, die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mit regelmässigen Schulungen der Einkaufsmitarbeitenden sowie Kampagnen für die Führungskräfte gestärkt zu haben. Die Mitarbeitenden des Einkaufs werden dabei zu verschiedenen

Zeitpunkten sowie von unterschiedlichen Stellen geschult. Interessant sind dabei sicherlich die externen Schulungen zum Submissionsrecht. Als weitere Massnahme nennt das USZ überraschenderweise auch die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle. Nach konkreten Kontrollmassnahmen gefragt, verweist das USZ auf seine halbjährliche Kreditorenanalyse, welche sie nach Volumen topdown vornimmt. Dabei prüft sie die Kreditoren u. a. nach der historischen Entwicklung sowie dem Ausschreibungsbezug.

KSW

Um die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht zu stärken, schreibt das KSW die Handwerks- sowie die ICT-Dienstleistungen in Rahmenverträgen aus. Im Rahmen des IPB-Prozesses werden seit 2022 sämtliche investiven Freihandvergaben überprüft. Zudem verstärkte das KSW mit der zentralen Erfassung der Kreditoren seinen Fokus auf das Erkennen gleichartiger Aufträge. Bereits heute überprüft die Abteilung Einkauf regelmässig Rechnungen ohne Bestellbezug. Der für solche Plausibilitätsprüfungen zuständige Bereich Stammdaten & Systeme wurde mit zusätzlichen Ressourcen aufgestockt. Indem über die «eProcurement»-Plattform künftig alle Rechnungen ohne Bestellbezug überprüft werden, wird die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht weiter verbessert.

Im Bereich der Informatik hat das KSW noch weitere Massnahmen umgesetzt: Zur Sensibilisierung von Kadermitarbeitenden und Projektleitenden werden regelmässig Schulungen zum Submissionsrecht durchgeführt und bei Softwareprojekten für die konsequente Betrachtung der Projekt- und Betriebskosten über vier Jahre entsprechende Business-Cases verlangt.

PUK

Der zentrale Einkauf erhebt monatlich die wichtigsten Steuerungskennzahlen im Beschaffungswesen. Jährlich werden auf Grundlage dieser Kennzahlen das Gesamtvolumen pro Lieferant, das durch den zentralen Einkauf verantwortete Beschaffungsvolumen sowie die Kosten der Abteilung Einkauf ausgewertet. Inwieweit diese Auswertungen dazu genutzt werden, um die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht zu verbessern, lässt sich nicht sagen.

ipw

Die Bereiche der ipw verfügen über ihre Kontrollinstrumente und es findet regelmässig eine Abstimmung der Plan- und Ist-Werte statt. Zudem haben Verantwortliche regelmässig IKS-Prüfungen durchzuführen. Als festinstallierte Bestandteile der internen Prüfungshandlungen finden sie mindestens jährlich statt und werden gesteuert und kontrolliert. Das Beschaffungswesen ist Bestandteil dieses Prüfkatalogs. Inwiefern der Abgleich der Plan- und Ist-Werte sowie die IKS-Prüfungen der Einhal-

tung der Zusammenrechnungspflicht dienen, lässt sich auf Basis der schriftlichen Antworten nicht klären. Jedoch bleibt das Beschaffungswesen auch nach der jetzt laufenden kompletten Überarbeitung des internen Kontrollsystems (IKS) im Zusammenhang mit dem seit 2021 eingeführten Risk Management eines der Fokusthemen der IKS-Prüfungen.

UZH

Die UZH hat ihre Anstrengungen zur Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht gegenüber der Situation zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 nicht verstärkt.

ZHAW

Wie im Bericht 59/2019 ausgeführt, überprüft die ZHAW die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht mittels regelmässiger Kreditorenanalysen und beschafft, um eine unerlaubte Stückelung zu verhindern, Standardware zentral. Als neue Massnahme schreibt sie zunehmend Rahmenverträge aus. Aus Sicht der ZHAW greifen diese Massnahmen besser als früher, da das spezifische Beschaffungsknowhow und das Verständnis zu den Beschaffungsgeschäften in der ZHAW gestiegen sind. Die Zusammenrechnungspflicht liesse sich nicht hundertprozentig sicherstellen, da die Geschäftsentwicklung nicht immer voraussehbar sei.

ZHdK

Die neu geschaffene Stelle zentraler Einkauf wird das Lieferanten- und Qualitätsmanagement sowie ein Beschaffungscontrolling aufbauen. In diesem Zusammenhang soll sie mit Beratungen, Schulungen, Dokumentation und Kontrollen zu einer verbesserten Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht beitragen.

PHZH

Die bestehenden Prozesse wurden beibehalten. Neben laufenden Kontrollen überprüft seit 2017 das Ressort «Finanzen & Controlling» jährlich die Zusammenrechnungspflicht, die Schwellenwerte, grössere Zahlungen an Kreditoren sowie die Aktivierungspflicht im Rahmen des Jahresabschlusses. Neu verlangt der Rektor vom Verwaltungsdirektor zudem eine jährliche Übersicht über kostenintensive Dienstleistungsverträge.

3.2.2 Beurteilung durch die ABG

Die ABG hat etwas erstaunt, dass in den Antworten zu den Kontrollprozessen der Anstalten auch auf die Tätigkeit der Finanzkontrolle Bezug genommen wurde. Aus Sicht der ABG ist die Aktivität der Finanzkontrolle klar nicht als Teil der anstaltsinternen Prüf- und Kontrollmechanismen zu sehen. Sie kann lediglich die eigenen Bemühungen der Anstalten unterstützen. **Vor dem Hintergrund der Risiken, die mit dem Beschaffungswesen verbunden sind, und der allgemeinen Schwierigkeit,**

die Umsetzung der Kontrollprozesse zu beurteilen, begrüsst es die ABG, dass sich die Finanzkontrolle mit Fragen rund um das Beschaffungswesen befasst und bei allen Anstalten regelmässig Beschaffungsprüfungen vornimmt.

Im Gegensatz zu diesen vertieften Prüfungen lässt die folgende allgemeine Einschätzung der ABG zu den Massnahmen der Anstalten keine Beurteilung darüber zu, wie sich die erwähnten Prozesse konkret bewähren und wie sie umgesetzt werden. Aus den Antworten ging jedoch hervor, dass sich am KSW seit dem letzten Bericht die Kontrollprozesse mit Bezug zur Zusammenrechnungspflicht verändert und verstärkt haben. Investitionen durchlaufen einen neuen Prozess, Kreditoren werden zentral erfasst und die personellen Ressourcen für Plausibilitätsprüfungen wurden erhöht. Auch die PHZH gibt an, dass ergänzend zu den bisherigen Massnahmen der Rektor eine jährliche Übersicht über kostenintensive Dienstleistungsverträge verlangt.

Gemäss ihren Angaben haben die Anstalten USZ, UZH und ZHAW ihre bisherigen Kontrollmassnahmen beibehalten. Bei der ZHdK sollen die Kontrollen künftig im Zusammenhang mit der neuen Stelle verstärkt werden. Die Angaben der beiden Anstalten PUK und ipw, welche als neue öffentlich-rechtliche Anstalten allgemeiner zu ihrem Beschaffungscontrolling befragt wurden, lassen keine Schlüsse darüber zu, inwieweit die beschriebenen Massnahmen die Einhaltung der Zusammenrechnungspflicht unterstützen.

Als weitere Massnahmen haben die beiden Spitäler USZ und KSW ihre Sensibilisierungsanstrengungen mit Schulungen erhöht und auch die ZHAW gibt an, dass durch das erhöhte Beschaffungsknowhow in der Organisation die bisherigen Massnahmen stärker greifen. Abgesehen von einer stärkeren Sensibilisierung haben sich also die Kontrollanstrengungen bei den meisten Anstalten nicht wesentlich verstärkt. **Aus Sicht der ABG haben die Anstalten mit ihren Massnahmen dafür zu sorgen, dass gleichartige oder ähnliche Aufträge, wo angezeigt, erkannt und zusammengerechnet werden, damit das vergaberechtlich korrekte Vergabeverfahren gewählt wird.**

3.3 Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts

3.3.1 Feststellungen zur Anwendung der Ausnahmebestimmungen in den Anstalten

Feststellung 59/2019, S. 36: Im Kontext der Hochschulen und Spitäler liegen regelmässig Situationen vor, in denen auch bei grösseren Auftragswerten eine freihändige Vergabe gerechtfertigt oder sogar unumgänglich ist. Umso wichtiger ist es, dass klare Prozesse etabliert sind, welche die Einhaltung der Dokumentations- und Publikationspflichten in diesen Fällen sicherstellen.

Frühere Empfehlung E6: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, ausreichende Bewilligungs- und Kontrollprozesse zu etablieren und durchzusetzen, welche die Einhaltung der submissionsrechtlichen Voraussetzungen sowie der Dokumentations- und Publikationspflichten für überschwellige freihändige Vergaben gewährleisten können.

USZ

Das USZ hat seine Bewilligungs- und Kontrollprozesse für überschwellige freihändige Vergaben seit dem Bericht 59/2019 nicht verändert. Es ist ein Bericht zu erstellen, welcher die freihändige Vergabe begründet dokumentiert und so die gesetzliche Publikationspflicht gewährleistet. Über die gesetzlichen Anforderungen (§ 10 Abs. 2 Submissionsverordnung [SVO, LS 720.11]) hinaus, wird ein solcher Bericht auch bei den freihändigen Vergaben im Nicht-Staatsvertragsbereich erstellt. Zur Sicherstellung der Rechtmässigkeit wird ausnahmslos jede freihändige Vergabe über dem Schwellenwert vom Rechtsdienst des USZ geprüft. Auf Basis der Empfehlungen von Einkauf und Rechtsdienst geben der Vorsitzende der Spitaldirektion und die Direktorin Immobilien und Betrieb die freihändigen Vergaben frei.

KSW

Freihändige Vergaben über dem Schwellenwert durchlaufen seit 2022 alle den zentralen Investitions- und Projektsteuerungsprozess und werden durch das IPB geprüft. Freihändige Vergaben im Staatsvertragsbereich¹⁵ werden zusätzlich extern juristisch geprüft. Gemäss KSW werden so die Voraussetzungen für die Vergabe dieser Aufträge durch mehrere Stellen geprüft und freigegeben. In den Bereichen Bau und Technik werden Beschaffungsentscheidungen mit Ausnahmebestimmungen mit dem zentralen Einkauf KSW überprüft.

¹⁵ Zum sogenannten Staatsvertragsbereich gehören Beschaffungen, die vom multilateralen Government Procurement Agreement (GPA) und/oder vom bilateralen Abkommen CH-EU erfasst werden. Abhängig von der Art des Auftraggebers gelten für Dienstleistungen und Lieferungen Schwellenwerte von 350 000 Franken und von 8 700 000 Franken für Bauleistungen.

UZH

Seit der Situation zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 hat die UZH in den vergangenen zwei Jahren verschiedene Prozesselemente neu entwickelt, um die Einhaltung der Submissionsbestimmung und den korrekten Umgang mit Ausnahmebestimmungen zu gewährleisten. Bei Beschaffungen im Bereich Lieferungen und Dienstleistungen über 10 000 Franken müssen die beantragenden Einheiten im Rahmen des Kreditvergabe-prozesses die Begründung für die freihändige Vergabe (nach § 10 SVO) im Eingabeformular abbilden. Das Team Mobilien, welches den Prozess führt, nimmt dann eine kritische Beurteilung dieser Begründung vor. Bei Bauleistungen¹⁶ hat die UZH verschiedene Massnahmen in den Prozessen verankert. Für die Vergabe nach § 10 SVO sieht der neu entwickelte Prozess vor, dass Ausnahmen auf dem Vergabeformular begründet und mit dem Vorgesetzten abgestimmt werden müssen. Da Vergaben ab 100 000 Franken gemäss der UZH-Kompetenzregelung sowohl von der vorgesetzten Stelle als auch von der Hauptabteilungsleitung unterzeichnet werden müssen, findet bei allen Einladungsverfahren ein Vier-Augen-Prinzip statt. Ausnahmen gemäss § 10 SVO sind damit abgedeckt. Zudem können die Projektleitenden mit Fragen zum Submissionsrecht an die Fachstelle im Bauprojektmanagement gelangen. Ausgehend von diesen Prozesselementen werden gemäss UZH auch die Dokumentations- und Publikationspflichten bei ausnahmsweise überschwelligen freihändigen Vergaben sichergestellt.

ZHAW

Die Bewilligungs- und Kontrollprozesse der ZHAW haben sich gegenüber der Situation zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 nicht verändert. Durch die zentrale Abwicklung der Investitionsanträge durch das Ressort «Finanzen & Controlling» wird die Anwendung der Ausnahmebestimmungen zentral geprüft. Bei unklaren oder komplexeren Fällen wird der interne Rechtsdienst oder ein externer Rechtsberater beigezogen. Sämtliche Investitionsanträge über 50 000 Franken werden zudem vom Leiter «Finanzen & Controlling» sowie vom Verwaltungsdirektor überprüft. Zusätzlich nimmt das Ressort «Finanzen & Controlling» jährlich eine Überprüfung der Beschaffungsvolumina vor, um mögliche Risiken sowie Entscheidungsgrundlagen für die Planung von Ausschreibungen zu identifizieren. Die ZHAW ist der Meinung, dass sie so seit Jahren die notwendigen Bewilligungs- und Kontrollprozesse installiert hat.

Inzwischen konnte jedoch zusätzliches Knowhow aufgebaut und das Zusammenspiel mit weiteren Fachexperten bei komplexeren Beschaffungsgeschäften verbessert werden. Die ZHAW anerkennt, dass es im

¹⁶ Bauarbeiten des Baunebengewerbes können unter 150 000 Franken, Bauarbeiten des Bauhauptgewerbes unter 300 000 Franken im freihändigen Verfahren vergeben werden.

Bereich der Dokumentations- und Publikationspflicht in der Vergangenheit noch Mängel gab und hat ihre Anstrengungen (Sensibilisierung und Kontrolle der Umsetzung) in jüngster Zeit intensiviert. So waren beispielsweise das Beschaffungswesen und die Plattform P4U im Jahr 2022 mehrfach Thema an interdepartementalen Koordinationssitzungen. Weiter berät das Ressort «Finanzen & Controlling» bei Beschaffungsgeschäften nun direkt zur korrekten Anwendung von Ausnahmebestimmungen. Die Verantwortlichen werden die Wirksamkeit der initiierten Massnahmen prüfen und diese bei Bedarf justieren oder erweitern.

ZHdK

An der ZHdK haben sich die Bewilligungs- und Kontrollprozesse gegenüber der Situation zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 nicht verändert. Im Intranet wird auf das Thema Beschaffungen hingewiesen. Bei Unklarheiten wird eine auf das öffentliche Beschaffungsrecht spezialisierte Anwaltskanzlei mit einer Abklärung beauftragt. Durch den Aufbau des zentralen Einkaufs und den ersten darüber abgewickelten Beschaffungen hat sich die Sensibilität in der Organisation erhöht. Die zentrale Einkäuferin trägt durch ihre Präsenz in verschiedenen Gremien zu einem höheren Bewusstsein für submissionsrechtliche Vorgaben bei. Bisher hat sich diese höhere Sensibilisierung jedoch noch nicht in prozessualen oder organisatorischen Änderungen niedergeschlagen.

PHZH

Die PHZH hat, wie bereits im Untersuchungszeitraum des Berichts 59/2019, keine Ausnahmebestimmung angewendet. Aufgrund der zentralen Beschaffungsorganisation wird bei Beschaffungen der Verwaltungsdirektor involviert. Es liegt in seiner Verantwortung, sowohl das Verfahren als auch mögliche Ausnahmebestimmungen (gemäss § 10 SVO) zu prüfen. Der Verwaltungsdirektor hätte in diesem Fall die Pflicht, den Fall zu dokumentieren und den Rektor bzw. die Hochschulleitung entsprechend zu informieren. Da dieser Fall bis jetzt nicht eingetreten ist, sieht die PHZH in einer weitergehenden Formalisierung des Prozesses keinen Mehrwert.

PUK/ipw

Der ergänzende Fragebogen an die beiden Anstalten hat die Anwendung der Ausnahmebestimmungen nicht thematisiert.

3.3.2 Beurteilung durch die ABG

Die Einführung des Investitions- und Projektsteuerungsprozesses wirkt sich am KSW auch auf den Umgang mit den Ausnahmebestimmungen aus. Überschwellige freihändige Beschaffungen durchlaufen nun diesen Prozess. An der UZH haben sich ebenfalls prozessuale Veränderungen ergeben. Bei investiven Beschaffungen von Lieferungen und

Dienstleistungen verlangt das Eingabeformular eine Begründung, welche das Team Mobilien kritisch beurteilt. Für die Vergabe von Bauleistungen sieht der Prozess vor, dass Ausnahmen auf dem Vergabeformular begründet und mit dem Vorgesetzten abgestimmt werden müssen. An der ZHAW wird die Anwendung der Ausnahmebestimmungen durch Finanzen & Controlling geprüft und fallweise zusammen mit dem Rechtsdienst überprüft. Die zuständige Stelle der ZHAW berät neu die Vergabestellen direkt bei den Beschaffungsgeschäften darüber, wie die Ausnahmebestimmungen korrekt anzuwenden sind. Die übrigen Anstalten USZ, ZHdK und PHZH haben bei den Prozessen keine Anpassungen vorgenommen. Weiter hat sich an der ZHAW und der ZHdK die Sensibilisierung erhöht.

Die ABG stellt fest, dass die meisten Anstalten in Bezug auf die Umsetzung der Empfehlung E6 mit Ausnahme der UZH, dem KSW und der ZHAW keine wesentlichen prozessualen Anpassungen vorgenommen haben. **Die ABG erwartet jedoch, dass die Prozesse der Anstalten so ausgestaltet sind, dass eine rechtmässige Anwendung der Ausnahmebestimmungen gewährleistet ist und diese transparent und nachvollziehbar dokumentiert sind.**

3.4 Umgang mit Interessenkonflikten: Nebentätigkeitsregister

3.4.1 Feststellungen zu den Nebentätigkeitsregistern der Anstalten

Frühere Empfehlung E7: Die ABG empfiehlt dem USZ, die flächendeckende Erfassung der Interessenbindungen seiner Mitarbeitenden konsequent gemäss dem Reglement über Nebenbeschäftigungen und öffentliche Ämter umzusetzen.

Feststellung 59/2019, S. 38: Die ABG erachtet einen Überblick über die Interessenbindungen der Mitarbeitenden als ein zentrales Element, um korrekte Beschaffungsverfahren gewährleisten zu können. Sie nimmt deshalb mit Genugtuung zur Kenntnis, dass das USZ die Nacherfassung der Interessenbindungen mittlerweile eingeleitet hat, und empfiehlt, diese Nacherfassung konsequent und ohne zusätzliche Verzögerungen fertig umzusetzen und das Register auch weiterhin aktiv zu pflegen.

USZ

Ergänzend zur obigen Empfehlung hat die ABG in ihrem Bericht 58/2021 zur Untersuchung zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des Universitätsspitals Zürich (USZ) die Themen Interessenkonflikte, Nebenbeschäftigungen sowie Beteiligungen behandelt und unterstützte mit einer Empfehlung den Beschluss des USZ, ein erweitertes Transparenzregister einzuführen. Das USZ hat dazu seine Regularien überarbeitet und aktualisiert. Mit der Weisung über den Umgang mit Interessenkonflikten und die Offenlegung von Interessenbindungen wurden die leitenden Mitarbeitenden sowie besonders bezeichnete Be-

rufsgruppen verpflichtet, ihre Interessenbindungen offenzulegen.¹⁷ Das Transparenzregister enthält sowohl Interessenbindungen wie Anteilsbesitz an Gesellschaften der Pharma- und Medizintechnikindustrie oder Gesellschaften im Tätigkeitsbereich des USZ, Mitgliedschaften in Berufsverbänden und beruflichen Vereinigungen sowie Nebenbeschäftigungen. Inzwischen hat das USZ den Abfrage- und Meldeprozess überarbeitet. Seit März 2022 werden die Interessenbindungen jährlich automatisiert erfasst. Für die Nebenbeschäftigungen wird der Papierprozess im Herbst 2022 abgelöst. Ein eingerichteter Mahnprozess gewährleistet laut USZ eine flächendeckende Erfassung. Nach mehrmaligen Mahnungen der oder des Mitarbeitenden erfolgt nach einem Monat eine Mahnung der oder des Vorgesetzten. Falls die Deklaration auch nach dieser Mahnung ausbleibt, wird die Corporate Compliance informiert und fordert die Deklaration bei der oder dem Vorgesetzten ein.

KSW

Wie zum Zeitpunkt des Berichts 59/2019 definiert das Reglement betreffend Nebenbeschäftigungen und Zweitanstellungen, welche Nebenbeschäftigungen und Zweitanstellungen meldepflichtig sind, und legt den Bewilligungsprozess fest.¹⁸ Die Nebentätigkeiten werden beim Eintritt am KSW systematisch erfasst und durch die vorgesetzte Person bewilligt. Die HR-Abteilung verwaltet dann die im jeweiligen Personalossier abgelegten Informationen zentral.

PUK

Viele Nebentätigkeiten der PUK-Mitarbeitenden sind in der Psychiatriebranche verortet, in welcher keine Güter hergestellt oder gehandelt werden. Auch deshalb ist aus Sicht der PUK das Risiko von Interessenkonflikten bei Beschaffungen gering. Die Nebenbeschäftigungen sind bewilligungspflichtig und somit der PUK bekannt. In kritischen Situationen zieht sie die Leitung Recht und Compliance zur die Entscheidungsfindung bei. Auf Grundlage der vorliegenden Antworten lässt sich nicht genau sagen, wie Beschaffungsvorhaben abgewickelt werden, bei denen gemäss Nebentätigkeitsliste ein möglicher Interessenkonflikt vorliegt. Auf das Jahr 2023 erhält die PUK jedoch einen Code of Conduct, welcher auch die Offenlegung von Interessenkonflikten vorsehen wird.

ipw

Die ipw stuft das Risiko von Interessenkonflikten bei Beschaffungen als sehr gering ein. An der ipw basiert der Prozess zur Erteilung einer Nebenbeschäftigung auf der Weisung Nebenbeschäftigungen und ist

¹⁷ USZ Spitalrat. Weisung über den Umgang mit Interessenkonflikten und die Offenlegung von Interessenbindungen (Version vom 27. April 2021).

¹⁸ KSW. Reglement Nebenbeschäftigungen und Zweitanstellungen (Version vom 1. Januar 2015). Unter anderem unterliegen jährliche Verdienste ab 2000 Franken der Meldepflicht.

mehrstufig angelegt.¹⁹ Dieser Prozess werde sehr sorgfältig durchgeführt. In periodischen Schulungen werden Mitarbeitende und das Kader auf Governance-Themen, mögliche Interessenkonflikte sowie das korrekte Verhalten sensibilisiert. Zudem haben Personen mit zentraler Beschaffungsfunktion Vorgaben in ihren Stellenbeschreibungen, welche im jährlichen Qualifikationsprozess überprüft werden.

UZH

Seit 2017 wird die Liste der Interessenbindungen der Professorinnen und Professoren aufgrund einer gesetzlichen Regelung veröffentlicht (§ 11a Universitätsgesetz [LS 415.11]). Die UZH gibt an, damit bisher durchwegs positive Erfahrungen gemacht zu haben. Sie sieht jedoch das Register kaum im Kontext des Beschaffungswesens. Es dient aus ihrer Sicht vor allem der Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und der Transparenz. Professorinnen und Professoren haben ihre Interessenbindungen fortlaufend zu erfassen und bestätigen mittels Online-Formular jährlich, dass sie im Berichtsjahr ihren Registereintrag regelmässig gepflegt haben. Weiter wirke sich die Öffentlichkeit des Registers auf die Vollständigkeit aus. Ein Blick in das Register zeigt aber, dass das Register nicht durchgehend aktualisiert ist. Bei gewissen Personen ist keine Interessenbindung deklariert oder seit geraumer Zeit angegeben, dass diese noch folgen wird.

ZHAW

Wie bisher erfasst die ZHAW Nebentätigkeiten, Verwaltungsratsmandate sowie öffentliche und politische Mandate. Die Erhebung bei den Mitarbeitenden erfolgt jährlich elektronisch und wird durch die Abteilung Human Resources gesteuert und überwacht. Die Ergebnisse werden dem Verwaltungsdirektor, dem Rektor und auszugsweise den Departementsleitenden zugestellt. Notwendige Anpassungen hinsichtlich der künftig gesetzlich vorgesehenen Offenlegung von Interessenbindungen (§ 14a FaHG) nimmt die ZHAW auf das Inkrafttreten des revidierten Fachhochschulgesetzes [FaHG, LS 414.10] vor.²⁰

ZHdK

Im Jahr 2017 hat das HRM letztmals die Nebentätigkeit von Mitarbeitenden der ZHdK erhoben. In den Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung des revidierten Fachhochschulgesetzes soll der Prozess rechtskonform angepasst werden. Im Jahr 2023 werden die Massnahmen zur Erhebung der Nebentätigkeiten definiert.

¹⁹ ipw. Weisung Nebenbeschäftigungen (inkl. Dozenten- und Expertentätigkeit) (Weis067) (Version per 1. Dezember 2015).

²⁰ Antrag des Regierungsrates vom 8. September 2021. Fachhochschulgesetz (FaHG), Organisationsstruktur (Vorlage 5757).

PHZH

Die PHZH erfasst jährlich von allen Mitarbeitenden die Nebentätigkeiten, Verwaltungsratsmandate, öffentlichen Ämter und politischen Mandate. Diese Liste steht dem Verwaltungsdirektor bei Beschaffungsprozessen zur Verfügung, um Mitarbeitende mit Interessenkonflikten zu identifizieren und von Beschaffungsprozessen auszuschliessen. Die PHZH wird auf das Inkrafttreten des revidierten Fachhochschulgesetzes dafür sorgen, dass die neuen Vorgaben eingehalten werden und plant die Interessenbindungen in analoger Weise wie die Nebentätigkeiten zu erheben.

3.4.2 Beurteilung durch die ABG

Alle Anstalten geben an, dass sie die Nebentätigkeiten ihrer Mitarbeitenden erfassen. Das USZ hat im Rahmen seiner Compliance-Anstrengungen verschiedene Massnahmen ergriffen, um das Register aktuell zu halten. Wohlwollend nimmt die ABG zur Kenntnis, dass das USZ mit dieser aktiven Pflege des Registers die Empfehlung E7 mit den diesbezüglichen Feststellungen umgesetzt hat.

Bei der ZHdK hingegen erfolgte die Erfassung der Nebentätigkeit letztmals vor sechs Jahren. Auch an der UZH ist das Register der Interessenbindungen der Professorinnen und Professoren trotz implementiertem Prozess nicht durchgehend aktualisiert. Die übrigen Anstalten erfassen die Angaben jährlich oder beim Eintritt neuer Mitarbeitender. **Die ABG erwartet, dass die Nebentätigkeitsregister der Anstalten aktuell gehalten werden. Sie empfiehlt den Anstalten, Prozesse einzurichten, die dies gewährleisten.**

Die drei Fachhochschulen geben an, die künftig gesetzlich geforderte Erfassung der Interessenbindungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Fachhochschulgesetzes implementiert zu haben. Bisher haben sie dazu noch keine Massnahmen ergriffen. **Die ABG erwartet, dass es bei der Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmung zu keinen Verzögerungen kommt.**

3.5 Umgang mit Interessenkonflikten: Ausstandspflicht

3.5.1 Feststellungen zur Anwendung der Ausstandspflicht durch die Anstalten

Feststellung 59/2019, S. 39:

Wenn Mitarbeitende der Vergabestelle befangen sind oder befangen erscheinen, dann haben sie bei öffentlichen Beschaffungen gleich wie bei allen anderen sogenannten Anordnungen der öffentlichen Hand in den Ausstand zu treten. Dies wird in § 5a VRG geregelt, der für die Hochschulen und Spitäler ebenso wie für die Zentralverwaltung gilt. Die ABG [...] erachtet die angemessene Sensibilisierung der Mitarbeitenden als wichtige Bedingung für eine funktionierende Anwendung der Ausstandsregeln.

USZ

Die Weisung über den Umgang mit Interessenkonflikten und die Offenlegung von Interessenbindungen (siehe Fussnote 17) sieht vor, dass beschaffungsspezifische Interessenkonflikte gegenüber der zuständigen Spitaldirektion sowie den für die Beschaffung zuständigen Direktionsmitgliedern offengelegt werden. Der betroffene Mitarbeitende hat darzulegen, welche Massnahmen ergriffen werden müssen, um den Konflikt zu lösen. Meist ist dies der Ausstand im konkreten Beschaffungsgeschäft.

Die Regelungen der Weisung werden im Rahmen von Schulungen gegenüber den Mitarbeitenden kommuniziert. Die Compliance-Schulungen (zu Interessenbindungen und -konflikten, Nebenbeschäftigungen, Geschenken und Einladungen) werden den Führungskräften, in terminlicher Absprache mit den jeweiligen Abteilungen, in regelmässigen Abständen angeboten. Derzeit arbeitet das USZ an einem Konzept für verpflichtende Compliance-Schulungen für alle Mitarbeitenden.

KSW

Im Falle eines (potenziellen) Interessenkonflikts sieht das KSW folgende Kommunikation vor: Die betroffenen Mitarbeitenden würden per E-Mail informiert und aus den entsprechenden Gremien ausgeladen. Der Umstand, dass bei grösseren Beschaffungen die Vorbereitungsarbeiten zentral bei den IPK sowie der Beschluss in der nur sechsköpfigen IPB vorgenommen werden, trägt laut KSW zur Umsetzung der Ausstandspflicht bei.

PUK

Mitarbeitende sind verpflichtet, bei Beschaffungsvorhaben, in die sie involviert sind, (mögliche) Verbindungen zu potenziellen Anbietern zu melden. Mit Versand der Eintrittsunterlagen werden die Mitarbeitenden persönlich auf die Meldepflicht von Nebentätigkeiten hingewiesen. Die Liste der Nebentätigkeiten wird regelmässig durch die Abteilungen HR und Recht und Compliance überprüft. Zudem ist der Verhaltenskodex des Kantons Zürich, welcher sich zu Nebentätigkeiten und Interessenkonflikten äussert, im Intranet publiziert. Eine konkrete Kommunikation zur Ausstandspflicht und dessen Umsetzung scheint nicht vorzuliegen.

ipw

Gemäss Angaben der ipw lägen aufgrund der Meldepflicht von Nebenbeschäftigungen mögliche Interessenkonflikte von Beginn weg vor. Damit könnte die ipw entsprechend reagieren. In einem Fall hat sie einen möglichen Interessenkonflikt proaktiv angesprochen. Es ist ihr kein Fall bekannt, bei dem es bei Beschaffungsvorhaben zu Komplikationen gekommen ist. In der massgeblichen Weisung zu den Nebenbeschäftigungen

wird die Ausstandspflicht jedoch nicht direkt behandelt. Allgemein sind die Mitarbeitenden und Vorgesetzten jedoch durch Schulungen für Compliance-Fragen sensibilisiert (siehe Ziff. 3.4.1).

UZH

Feststellung 59/2019, S. 40: Die UZH will prüfen, ob sie die Ausstandspflicht im Rahmen ihrer Standardprozesse für Beschaffungsvorhaben und/oder in einem Verhaltenskodex für die Mitarbeitenden noch wirksamer kommunizieren könnte.

Wie bereits 2019 gelten an der UZH die gesetzliche Ausstandsregeln,²¹ arbeiten Mitarbeitende der UZH mit dem Handbuch für Vergabestellen des Kantons Zürich, welches die Ausstandspflicht thematisiert, und weist die UZH bei weiteren Verfahren wie z. B. Berufungsverfahren auf die Ausstandspflicht hin. Neu soll mit einer Unbefangenheitserklärung der Umgang mit Interessenkonflikten weiterentwickelt werden. Ab dem Inkrafttreten der neuen Submissionsverordnung müssen involvierte Mitarbeitende für freihändige Vergaben mit Ausnahmeregelung sowie bei Beschaffungen über 150 000 Franken eine Unbefangenheitserklärung unterzeichnen. Der Bereich Mobilien, welcher diese Beschaffungen begleitet, führt mit den Beteiligten künftig eine Kick-off-Sitzung durch, an der die Notwendigkeit der Erklärung kommuniziert und das entsprechende Dokument unterzeichnet wird. Ist ein Anschein einer Befangenheit ersichtlich, müssen die entsprechenden Mitarbeitenden in den Ausstand treten.

ZHAW/ZHdK

Feststellung 59/2019, S. 40: Hingegen legten die ZHAW und die ZHdK gegenüber der Subkommission dar, dass sie ihr Personal bei Beschaffungsgeschäften auch im Fall einer Befangenheit gemäss § 5a VRG nicht generell zum Ausstand verpflichten.

Frühere Empfehlung E8: Die ABG hat die klare Erwartung, dass die ZHAW und die ZHdK die Ausstandspflicht ab sofort in allen Fällen gemäss den gesetzlichen Vorgaben anwenden und durchsetzen. Sie empfiehlt den beiden Hochschulen, ihre Reglemente entsprechend zu bereinigen.

Im Juni 2021 hat die ZHAW die Vorgaben aus dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (§ 5a VRG, LS 175.2) in ihr Finanzreglement integriert. In der Vertiefungsprüfung im November 2021 hat die Finanzkontrolle festgestellt, dass die ZHAW im Finanzreglement zwar eigene Ausstandsregeln erlassen hat, die prozessuale Umsetzung dieser Vorgaben aber noch zu wenig greifbar ist. Gemäss der Antwort der ZHAW wird die Ausstandspflicht bei Submissionsprozessen zu Beginn des Auswertungsprozesses abgefragt. Mit dem Passus «Bei Beschaffungen ist diese Ausstandsregel

²¹ Art. 11 lit. d IVöB und § 5a VRG

vor der Angebotsöffnung bzw. bei Einreichung der Offerte(n) bei den Teilnehmenden der Beschaffungsgruppe explizit abzufragen und zu beantworten.» hat die ZHAW im Finanzreglement eine Präzisierung vorgenommen.

Die ZHdK hat ihre Richtlinie Beschaffungswesen per Januar 2021 mit einer Ergänzung versehen.²² Bei der Vergabe von Aufträgen, bei denen ein Interessenkonflikt besteht, gilt für die betroffenen Personen die Ausstandspflicht. Ergänzend werden am Kickoff-Meeting zur Planung von Ausschreibungen alle damit befassten Personen auf die Ausstandspflicht hingewiesen.

PHZH

Der Verhaltenskodex der PHZH regelt die grundsätzlichen Erwartungen an die Mitarbeitenden: Mitarbeitende sollen Situationen meiden, die zu Interessenkonflikten führen können oder Interessenkonflikte durch Aufdeckung oder Verzicht auflösen. Im Kodex verweist die PHZH auch auf die geltenden gesetzlichen Vorgaben. Allgemein erwartet die PHZH in Bezug auf Interessenbindungen bzw. Befangenheiten von den Mitarbeitenden jedoch ein selbstverantwortliches Handeln. Diese Erwartung wird auch im Beschaffungsportal mit Verweis auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen kommuniziert. Eine aktive Kommunikation findet bisher offenbar nicht statt. Die Finanzkontrolle hat in einer Vertiefungsprüfung im Herbst 2022 die Ausstandspflicht thematisiert. Als Folge dieser Prüfung wird die PHZH die Einhaltung der Ausstandspflicht künftig aktiver sicherstellen und standardisierte Templates einführen.

3.5.2 Beurteilung durch die ABG

Das USZ hat seine kommunikativen Anstrengungen zu Compliance-Fragen sichtlich verstärkt. Bei KSW, PUK und ipw scheinen die entsprechenden kommunikativen Prozesse noch weniger gut verankert. Die ZHdK kommuniziert wie die UZH im Rahmen von Kick-off-Meetings von Ausschreibungen. Davon sind aber nur gewisse Beschaffungen betroffen. Gleiches trifft auf die neu eingeführte Unbefangenheitserklärung der UZH zu, welche grundsätzlich ein interessantes Mittel zu sein scheint, um die Ausstandsregeln aktiver zu kommunizieren. Schliesslich haben die ZHAW und die PHZH vor, die Einhaltung der Ausstandspflicht künftig aktiver sicherzustellen. Bei beiden hatte die Finanzkontrolle entsprechende Feststellungen gemacht. Mit der Übernahme der Bestimmungen aus dem Verwaltungsrechtspflegegesetz hat die ZHAW, wie in Empfehlung E8 gefordert, ihr Finanzreglement bereinigt. Zudem hat sie einen Passus

²² Die seit 21. Februar 2018 gültige Richtlinie Beschaffungswesen wurde per 1. Januar 2021 ergänzt (Ausstandspflicht). Die neuen Begrifflichkeiten sind darin jedoch noch nicht angepasst. Es ist weiterhin von der «Konferenz Investitionen» die Rede.

eingefügt, welcher die Anwendung präzisiert. Damit erfüllt sie inzwischen auch die mit dieser Empfehlung verbundene Erwartung der ABG, dass die entsprechenden Regeln angewendet und durchgesetzt werden. Bedauerlicherweise ist die ZHAW hier erst aktiv geworden, nachdem die Finanzkontrolle festgestellt hat, dass die Umsetzung der Regelung in den Prozessen noch zu wenig konkret festgelegt ist. **Die ABG erwartet, dass in beiden Fachhochschulen die genaue Umsetzung der Ausstandsregeln in den Prozessen konkretisiert und gelebt wird.**

3.6 Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Beschaffungswesen und Drittmittelwesen

3.6.1 Risiken des Drittmittelwesens für das Beschaffungswesen

Die Ausführungen der ABG zu den Risiken des Drittmittelwesens für das Beschaffungswesen und zur Berücksichtigung der Handlungsgrundsätze der Finanzkontrolle aus dem Bericht 59/2019 bilden den Rahmen zu den nachstehenden Ausführungen.

3.6.2 Feststellungen der ABG zu den Massnahmen der Hochschulen und Spitäler

Feststellung 59/2019, S. 44: Die ABG erwartet von allen Anstalten, dass sie die Risiken, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen ergeben, aktiv bearbeiten und dabei das Trennungsprinzip, das Transparenz- und Genehmigungsprinzip, das Dokumentationsprinzip und das Äquivalenzprinzip beachten. Sie erwartet, dass die Verantwortlichen bei Entscheiden über die Annahme von Zuwendungen den Risiken mit Blick auf unvoreingenommene Beschaffungsverfahren hohes Gewicht beimessen und auf eine Annahme im Zweifelsfall verzichten. Die Herkunft von Zuwendungen ist gut zu dokumentieren. Kann das Trennungsprinzip nicht auf anderem Weg realisiert werden, ist es über eine konsequente Anwendung der Ausstandspflicht für Begünstigte von Zuwendungen potenzieller Anbieterfirmen umzusetzen.

USZ

Die Mitarbeitenden des zentralen Einkaufs sind weiterhin nicht in die Drittmittelinwerbung involviert. Im Bericht 59/2019 blieb unklar, inwieweit Forschende, Klinikdirektorinnen und Klinikdirektoren, die Drittmittel anwerben, an Beschaffungsverfahren des USZ mitwirken. Gemäss der nun vorliegenden Antwort wirken sie im Rahmen ihrer jeweiligen Funktion an Beschaffungen mit. Die Einhaltung der Submissionsbestimmungen wird über die Vergabe- und Kontrollprozesse, namentlich die Ausstandsregeln, sichergestellt. Die Klinikdirektorinnen und Klinikdirektoren entscheiden jeweils nicht alleine. So sind je nach Gegenstand Materialkommissionen, Einkauf, Kantonsapotheke oder Blutspendedienst involviert. Mitglieder von beschaffungsrelevanten Gremien müssen ihre

Verbindungen deklarieren. Die Organisationsreglemente verpflichten sie, bei Interessenkonflikten in den Ausstand zu treten. Beteiligten an Beschaffungen liegt zwar keine Dokumentation über die Drittmittel vor, aber jede Person, welche Kenntnis von allfällig involvierten Drittmitteln hat, ist zur Transparenz und Offenlegung verpflichtet.

Ergänzend zur geltenden Weisung (siehe Fussnote 17) prüft die Corporate Compliance derzeit die Einführung einer Meldepflicht für Drittmittel. Die Meldepflicht würde auch über Zuwendungen Transparenz schaffen, die Mitarbeitende von der Industrie und von UZH-unabhängigen Stiftungen erhalten. Mit dem Zugriff wären die Spitaldirektion und der Einkauf über allfällige Interessenbindungen von Forschenden, Klinikdirektorinnen und Klinikdirektoren informiert.

KSW

Am KSW können Klinikleiterinnen und -leiter, welche Drittmittel anwerben, Investitionsanträge stellen. Die zentrale Durchführung der investiven Beschaffungen durch die IPK sowie der Beschluss im IPB schwächt gemäss KSW jedoch die Drittmittelproblematik bei Beschaffungen ab.

Weiter hat das KSW sein Drittmittelreglement überarbeitet und im Juli 2022 verabschiedet. Es sieht ab einem Betrag von 50000 Franken weiterhin eine Genehmigung durch den Spitalrat für Zuwendungen ohne Gegenleistung vor und verlangt bei potenziellen Interessenkonflikten die Benachrichtigung der vorgesetzten Person. Ergänzend zum Reglement wird nun ein angemessener Controlling-Prozess erarbeitet, welcher es erlaubt, bei unsachgemässen Handlungen Verschärfungen zu veranlassen. Er soll zusammen mit dem neuen Reglement eingeführt werden. Darüber hinaus wurde im Juni 2022 ein KSW-Verhaltenskodex von der Geschäftsleitung gutgeheissen und zur Genehmigung an den Spitalrat eingereicht. Der KSW-Verhaltenskodex soll am 1. Januar 2023 in Kraft treten und inhärenter Bestandteil des Arbeitsvertrages aller KSW-Mitarbeitenden werden.

PUK

Die Einwerbung von Drittmitteln erfolgt im Rahmen der Forschung. Sie wird in der Regel über die UZH abgewickelt. Verbrauchsmaterial, welches im Rahmen dieser Forschung benötigt wird, wird durch die Abteilung Beschaffung beschafft. Damit ist eine organisatorische Trennung zwischen Drittmiteleinwerbung und Beschaffung gegeben.

ipw

Die ipw verfügt über keine Drittmittel.

UZH

Die UZH legt seit dem 1. Januar 2018 alle eingeworbenen Drittmittel über einem Gesamtbetrag von 100 000 Franken in einer Transparenzliste offen.²³ Aus Sicht der UZH dient die Liste in erster Linie der Schaffung von Transparenz zur Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit. Sie kann die Wirkung in Bezug auf den Beschaffungskontext im Einzelnen nicht beurteilen.

ZHAW

Aufgrund der Strukturierung des Beschaffungsprozesses sind gemäss ZHAW Interessenkonflikte aufgrund von Drittmitteln kaum möglich.

ZHdK

Da das Beschaffungsvolumen in Drittmittelprojekten gering ausfällt, gibt es an der ZHdK hierzu keine zusätzlichen Regelungen. Die organisatorische Trennung zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen ist bei Beschaffungen, welche über die «Fachliche Plattform» erfolgen, gewährleistet. Bei dezentralen Beschaffungen, u. a. für künstlerische Projekte, für die Lehre und Forschung oder für gewisse Dienstleistungen erkennt die ZHdK in Bezug auf das Trennungsprinzip Optimierungspotenzial. Sie wird das Thema im Rahmen des Aufbaus des zentralen Einkaufs angehen.

PHZH

Personen, welche über ein Drittmittelbudget verfügen, haben zwingend Beschaffungen über die zentrale Beschaffungsorganisation vorzunehmen. Dadurch ist eine personelle Trennung zwischen Drittmittelwesen und Beschaffungswesen sichergestellt. Im Beschaffungsportal wird darauf hingewiesen, dass die submissionsrechtlichen Vorschriften auch für drittmittelfinanzierte Projekte gelten. Weiter regelt die Weisung über Drittmittel an der Pädagogischen Hochschule Zürich den zweckkonformen Einsatz der Drittmittel und hält fest, dass die erworbenen Drittmittel Eigentum der PHZH sind und von dieser verwaltet werden.

3.6.3 Beurteilung durch die ABG

An den beiden Spitälern USZ und KSW wirken Klinikleiterinnen und -leiter, welche Drittmittel einwerben, an Beschaffungen mit. Somit lässt sich das Trennungsprinzip nicht für alle Beschaffungen realisieren. Mit der Weisung am USZ und dem Drittmittelreglement am KSW haben beide Spitäler hierzu Vorschriften erlassen. Auch zur Durchsetzung dieser Regeln sehen die Spitäler Massnahmen vor. So prüft die Corpo-

²³ Richtlinien für die Offenlegung der Drittmittelinwerbung an der Universität Zürich vom 3. Dezember 2019.

rate Compliance des USZ eine Meldepflicht für Drittmittel und das KSW möchte das Reglement mit einem wirksamen Controlling-Prozess ergänzen. An der PUK werden die meisten Drittmittelprojekte über die UZH abgewickelt. Die ipw gibt an, über keine Drittmittel zu verfügen.

An der UZH besteht das Spannungsfeld zwischen Drittmittelinwerbung und dem Beschaffungswesen. Die UZH schaffte zwar mit der eingeführten Liste Transparenz über die Drittmittel. Auf den Beschaffungskontext scheint sich diese Massnahme bisher jedoch noch kaum auszuwirken. Es ist unklar, welche Rolle ihr in den konkreten Beschaffungsprozessen zukommt. **Die ABG empfiehlt der UZH, die Transparenzliste stärker im Kontext von Beschaffungsprozessen zu berücksichtigen.**

Schliesslich teilt die ABG nur teilweise die Einschätzung der ZHAW, dass aufgrund der etablierten Beschaffungsprozesse kaum Drittmittelkonflikte möglich sind. Die ABG sieht bei den dezentralen Beschaffungen ein gewisses Risiko. Die ZHdK anerkennt indessen, dass sie das Trennungsprinzip bei den zentralen Beschaffungen einhält, aber bei den dezentralen Beschaffungen diesbezüglich noch Optimierungspotenzial besteht. An der PHZH ist die personelle Trennung gegeben. Personen, welche über Drittmittel verfügen, sind verpflichtet, ihre Beschaffungen zentral vorzunehmen.

3.7 Meldestellen bei Missbrauchsverdacht

3.7.1 Feststellungen

Feststellung 59/2019, S. 46: Wenn Mitarbeitende oder auch andere Anspruchsgruppen Hinweise auf Unregelmässigkeiten bei Beschaffungsverfahren haben, müssen sie diese an eine geeignete Meldestelle melden können. Nicht nur, aber auch im Beschaffungswesen sind solche Meldestellen ein zentrales Element zur Aufdeckung und Vorbeugung von Betrug und Korruption.

Allerdings legen die Erkenntnisse der Subkommission nahe, dass wohl vielen Mitarbeitenden der Hochschulen und Spitäler nicht bekannt sein dürfte, dass sie sich bei Missbrauchsverdacht im Beschaffungswesen an die Ombudsperson wenden können.

Frühere Empfehlung E9: Die ABG empfiehlt allen Anstalten, allenfalls in Zusammenarbeit mit der kantonalen Ombudsperson, die Mitarbeitenden verstärkt darauf aufmerksam zu machen, dass ausdrücklich auch für Meldungen zu Beschaffungsverfahren die Ombudsperson als Anlaufstelle zur Verfügung steht.

USZ

Seit November 2021 hat die USZ eine anonyme Meldeplattform eingerichtet, über die alle Arten von mutmasslichen Verstössen gegen die geltenden Regelungen gemeldet werden können. Sie ist über das Intranet erreichbar und ist auch für Verstösse gegen das Beschaffungsrecht zu-

ständig. Das USZ hat die Mitarbeitenden mit Intranet-Beiträgen über die Plattform informiert. Vor diesem Hintergrund hat am USZ keine separate und explizite Kommunikation zur kantonalen Ombudsperson stattgefunden.

KSW

Im Sommer 2021 hat das KSW die Abteilung *Governance, Risk & Compliance* geschaffen und stärkt seine Compliance-Aktivitäten laufend. Auf das Jahr 2023 führt das KSW eine Compliance-Meldestelle ein, wo man anonym auf nichtkonformes Verhalten hinweisen kann. Mitte 2022 hat das KSW dafür den Vertrag mit dem Anbieter unterzeichnet. Gleichzeitig mit der Compliance-Meldestelle wird ein KSW-Verhaltenskodex eingeführt (siehe auch Ziff. 3.6.2). In diesem Zusammenhang werden die Mitarbeitenden künftig wiederholt darüber informiert werden, dass sie sich bei Verdacht auf nichtkonformes Verhalten – neben der Meldung an Vorgesetzte und an die internen Stellen – auch an die kantonale Ombudsstelle wenden können.

PUK

Ergänzend zur Möglichkeit, sich an die Abteilungen *Human Resources* oder *Recht und Compliance* zu wenden, wird an der PUK zurzeit eine anonyme interne Meldeplattform aufgebaut. Der geltende Verhaltenskodex des Kantons Zürich weist darauf hin, dass sich Mitarbeitende bei Verdachtsmomenten jederzeit an die Ombudsstelle des Kantons Zürich wenden können. Das Beschaffungswesen wird jedoch im Verhaltenskodex nicht explizit erwähnt.

ipw

Die Broschüre des Personalamtes des Kantons Zürich, welche die ipw allen Mitarbeitenden aushändigt, verweist auf die Ombudsstelle. Der Hinweis auf deren Zuständigkeit für das Beschaffungswesen fehlt jedoch. Die ipw informiert grundsätzlich darüber, an welche Stellen man sich bei jeglichem Fehlverhalten wenden kann, verzichtet aber darauf, spezifisch auf die Meldestelle zum Beschaffungswesen aufmerksam zu machen.

UZH

Die UZH verweist auf der Webseite ihrer Beratungs- und Schlichtungsstelle sowie bei den Vertrauenspersonen auf die Ombudsstelle des Kantons Zürich und deren Meldeplattform. Sie weist dabei nicht spezifisch auf deren Zuständigkeit für Beschaffungen hin und hat auch keine entsprechenden Prozesse vorgesehen.

ZHAW

Explizit weist die ZHAW derzeit nicht auf das Angebot der kantonalen Ombudsstelle hin. Sie wird diesen Punkt mit der internen Ombudsstelle prüfen. Denn die ZHAW hat eine unabhängige Ansprechstelle mit Ombudsfunktion eingeführt, welche von externen Fachpersonen auf Man-

datsbasis geführt wird. Für die Mitarbeitenden sind die Informationen dazu im Intranet zugänglich. Doch auch hier ist das Beschaffungswesen bisher in der Kommunikation nicht ausdrücklich erwähnt. Die ZHAW gibt an, zu prüfen, wie das Thema Beschaffungen in die Kommunikation eingebunden werden kann.

ZHdK

Die ZHdK hat den damaligen Bericht der ABG der Hochschulleitung, der Fachplattform Finanzen sowie den Mitgliedern der «Fachlichen Plattform Beschaffungen» zur Kenntnis gebracht. Jedoch hat die ZHdK bisher nicht aktiv auf die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für Meldungen zum Beschaffungswesen aufmerksam gemacht. Im Intranet findet sich der Link zur Ombudsstelle, welche auch als Suchbegriff definiert ist.

PHZH

Im Nachgang des Berichts der ABG 59/2019 wurden die Mitarbeitenden der PHZH über eine Intranet-Meldung über die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für Meldungen zum Beschaffungswesen hingewiesen. Die PHZH hat zudem die diesbezüglichen Informationen im Intranet angepasst.

3.7.2 Beurteilung durch die ABG

Die Empfehlung E9, dass explizit auf die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für Meldungen zum Beschaffungswesen hingewiesen werden sollte, wurde an den Anstalten unzureichend umgesetzt.

Am USZ hat keine separate und explizite Kommunikation dazu stattgefunden. Auch die ZHAW weist derzeit nicht auf dieses Angebot der kantonalen Ombudsstelle hin. Sie möchte diesen Punkt nun intern prüfen. Das KSW plant bereits, künftig aktiver dazu zu informieren.

Die beiden psychiatrischen Anstalten, die UZH sowie die ZHdK weisen mittels Verhaltenskodex, Broschüre oder Intranet-Link allgemein auf die Ombudsstelle hin. Ein Bezug zum Beschaffungswesen fehlt. Ergänzend hat die ZHdK damals einmalig den ABG-Bericht den verschiedenen Gremien zur Kenntnis gebracht. Einzig die PHZH gibt an, über eine Intranet-Meldung damals aktiv auf die Zuständigkeit der Ombudsstelle hingewiesen und in der Folge die entsprechenden Informationen im Intranet auch angepasst zu haben.

Um die Meldung von Hinweisen zum Beschaffungswesen zu erleichtern, empfiehlt die ABG den Anstalten, einerseits explizit auf die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für solche Meldungen hinzuweisen und andererseits auch ihre eigenen Meldestellen explizit für diese Thematik zu öffnen und das intern entsprechend zu kommunizieren.

3.8 Beschwerden

3.8.1 Feststellungen: Beschwerden gegen die Anstalten im Beschaffungswesen

Die folgende Tabelle 4 stellt für den Zeitraum 2018–2021 die Beschwerden gegen die Anstalten der Anzahl ihrer ausgestellten Verfügungen gegenüber.

Tabelle 4: Beschwerden gegen Verfügungen der Anstalten

	USZ	KSW	PUK	ipw	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH
<i>Beschwerden insgesamt</i>	2	2	0	0	0	0	0	0
<i>Verfügungen</i>								
2021	76	18	10	0	35	8	2	2
2020	40	14	10	0	23	3	0	0
2019	85	14			18	5	7	2
2018	42	23			19	5	7	1
<i>Verfügungen insgesamt</i>	243	69	20	0	110	21	16	5

Für die PUK und die ipw basieren die Angaben nur auf den Jahren 2020 und 2021. Beschaffungen, die von anderen Akteuren für die Anstalten durchgeführt wurden, sind in der Tabelle nicht enthalten.

Die Tabelle zeigt, wie bereits im Bericht 59/2019 für den Zeitraum 2012 bis Anfang 2018, dass weiterhin äusserst selten Beschwerden gegen Verfügungen eingereicht werden.

3.8.2 Beurteilung durch die ABG

Wie bereits im Bericht 59/2019 ausgeführt, stellt die geringe Anzahl an Beschwerden aus Sicht der ABG keinen Beweis dafür dar, dass sämtliche Beschaffungsvorhaben durch die Hochschulen und Spitäler rechtlich einwandfrei durchgeführt werden. Weiterhin macht die Finanzkontrolle auch Feststellungen zum Beschaffungswesen der Anstalten.

4 Feststellungen und Empfehlungen zur Rolle des Kantons

4.1 Aufsicht durch den Regierungsrat und seine Direktionen

Frühere Empfehlung E10: Die ABG empfiehlt dem Regierungsrat, die allgemeine Aufsicht über das Beschaffungswesen der Hochschulen und Spitäler zu verstärken, beispielsweise mit geeigneten Controlling- oder Reporting-Instrumenten, und als Prüfkriterien sowohl die Rechtmässigkeit als auch die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Ordnungsmässigkeit zu berücksichtigen.

4.1.1 Feststellungen zur Ausübung der Aufsicht durch den Regierungsrat

Die ABG ist, wie bereits 2019, der Auffassung, dass eine aktivere allgemeine Aufsicht den vorab reputationsmässigen und finanziellen Risiken, die der Kanton als Träger der Anstalten im Zusammenhang mit deren Beschaffungswesen trägt, besser gerecht würde.

Sie stellt zudem fest, dass sich die allgemeine Aufsicht der Direktionen und des Regierungsrates weiterhin stark auf eine Rechtmässigkeitskontrolle beschränkt. Das geht u. a. aus den Ausführungen zum Postulat KR-Nr. 205/2021 zu den Aufsichtsstrukturen der Bildungs- und Gesundheitsdirektion hervor.

Im letzten Jahr tauschte sich die ABG mit der Gesundheitsdirektion über deren Aufsichtstätigkeit im Beschaffungswesen aus. Dabei hat sich gezeigt, dass die Aufsicht von einer gewissen Zurückhaltung geprägt ist. Die Gesundheitsdirektion prüft im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsicht, welche auf die Feststellung systematischer Mängel bezüglich der Rechtmässigkeit zielt, jährlich stichprobenweise die Begründungen für die freihändigen Vergaben der Spitäler.

4.2 Beurteilung durch die ABG

Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2019 (RRB Nr. 73/2019) die Empfehlung der ABG zur Stärkung der allgemeinen Aufsicht über das Beschaffungswesen der Hochschulen abgelehnt und deshalb die frühere Empfehlung E10, welche auf eine aktive und erweiterte allgemeine Aufsichtstätigkeit abzielt, nicht umgesetzt. An dieser Stellungnahme hält er unverändert fest. Aus seiner Sicht muss sich die allgemeine Aufsicht über Hochschulen auf eine Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen beschränken. Gemäss den Ausführungen des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 205/2021 schafft das Instrument der Eigentümerstrategie jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, die Aufsicht über den Bereich der Rechtmässigkeitskontrolle hinaus zumindest auf die Kontrolle der Zweckmässigkeit zu erweitern. Laut ihren aktuellen Stellungnahmen schliessen die Direktionen es trotzdem aus, dass ein eigentliches Controlling/Reporting über das Beschaffungswesen eingerichtet werden kann.

Nach Ansicht der ABG jedoch ist der Spielraum, der sich durch das Instrument der Eigentümerstrategie ergibt, zu nutzen. Deshalb sollen bei der allgemeinen Aufsicht neben der Rechtmässigkeit weitere Prüfkriterien, zumindest das der Zweckmässigkeit, berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund wünscht sich die ABG, dass der Regierungsrat und die Direktionen auch im Bereich des Beschaffungswesens ihre allgemeine Aufsicht breiter verstehen und wahrnehmen.

Weitere Erwartungen aus dem Bericht 59/2019, die im Rahmen der Nachkontrolle behandelt wurden.

Feststellung KR-Nr. 59/2019	USZ	KSW	PUK	ipw	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH
S. 24 Verstärkte Kooperation USZ/UZH prüfen	×				×			
S. 29 Erarbeitung oder Optimierung des Verhaltenskodex prüfen					×			✓
S. 38 Verstärkt zur Ausstandspflicht sensibilisieren	✓	×	×	×	✓	(v) künftig	✓	(v) künftig
S. 40 Kommunikation in Standardprozessen (UZH)								
S. 44 Risiken aus dem Spannungsfeld zwischen Drittmittel- und Beschaffungswesen aktiver bearbeiten	✓	✓	-	-	×	×	(v) künftig	✓

6 Übersicht über die Erwartungen und Empfehlungen der ABG aus der Nachkontrolle

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, in welchen Bereichen die ABG aufgrund ihrer Nachkontrolle Massnahmen erwartet. Für die Herleitung und den vollständigen Wortlaut der einzelnen Erwartungen oder Empfehlungen wird auf die jeweiligen Abschnitte verwiesen. Die Tabelle gibt auch an, an welche Adressaten sich die Erwartungen und Empfehlungen richten. Dabei sind der Regierungsrat und seine Direktionen aufgefordert, auch die Umsetzung jener Empfehlungen, die sich an die Anstalten richten, im Rahmen ihrer allgemeinen Aufsicht zu begleiten.

Ziff.	Wirtschaftlichkeit und Effizienz bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler	USZ	KSW	PUK	ipw	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH
2.2	<i>Beschaffungsorganisation und personelle Ressourcen</i>								
	Vor dem Hintergrund der begrenzten personellen Ressourcen ist allenfalls zu prüfen, ob eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der KÖB hier unterstützend wirken könnte.			×	×				
2.2	<i>Umsetzung von Empfehlung E1 zur Überprüfung der Beschaffungsorganisation</i>								
	Allgemein erwartet die ABG von den Anstalten, dass sie in periodischen Abständen eine kritische, ergebnisoffene Überprüfung ihrer Beschaffungsorganisation veranlassen und erkanntes Optimierungspotenzial konsequent ausschöpfen. Sie legt der PHZH deshalb nahe, diese Überprüfung zeitnah anzustossen.	×	×	×	×	×	×	×	×
2.2	<i>Überblick über die laufenden oder beabsichtigten organisatorischen Reformen der Anstalten</i>								
	Die ABG hofft, dass die verschiedenen Anstalten mit ihren laufenden oder beabsichtigten Reformen die angestrebten Ziele erreichen. Sie wird sich von den Anstalten zu gegebener Zeit über die diesbezüglichen Fortschritte informieren lassen.	×	×	×	×	×	×	×	×
	Vor dem Hintergrund ihrer eigenen Feststellung hätte die ABG es jedoch begrüsst, wenn die ZHAW das schriftliche Leitpapier früher und nicht erst nach den Feststellungen der Finanzkontrolle erarbeitet hätte.						×		
	Da sich die angeführten Einschränkungen inzwischen abgeschwächt haben und sich die UZH weiterhin in diese Richtung entwickeln möchte, erwartet die ABG, dass die UZH die Initiative wie angegeben im dritten Quartal 2023 wieder aufnimmt. Die ABG wird das Thema im Rahmen der Behandlung der Geschäftsberichterstattung wieder aufnehmen.					×			

Ziff.	Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler	USZ	KSW	PUK	ipw	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH
3.1	<i>Schulung und Sensibilisierung</i>								
	Die ABG zeigt sich erstaunt, dass die UZH entgegen der damaligen Ankündigung die Formulierung eines eigenen Verhaltenskodex bisher noch immer nicht geprüft hat. Sie empfiehlt der UZH, diese Prüfung rasch vorzunehmen, und erwartet, dass die UZH dann gegebenenfalls auch den Verhaltenskodex zeitnah erarbeitet.					×			
3.2	<i>Allgemeine Prüf- und Kontrollmechanismen (Zusammenrechnungspflicht)</i>								
	Aus Sicht der ABG haben die Anstalten mit ihren Massnahmen dafür sorgen, dass gleichartige oder ähnliche Aufträge, wo angezeigt, erkannt und zusammengerechnet werden, damit das vergaberechtlich korrekte Vergabeverfahren gewählt wird.	×	×	×	×	×	×	×	×
3.3	<i>Umgang mit Ausnahmebestimmungen des Beschaffungsrechts</i>								
	Die ABG erwartet jedoch, dass die Prozesse an den Anstalten so ausgestaltet sind, dass eine rechtmässige Anwendung der Ausnahmebestimmungen gewährleistet ist und diese transparent und nachvollziehbar dokumentiert sind.	×	×	×	×	×	×	×	×
3.4	<i>Umgang mit Interessenkonflikten: Nebentätigkeitsregister</i>								
	Die ABG erwartet, dass die Nebentätigkeitsregister der Anstalten aktuell gehalten werden. Sie empfiehlt den Anstalten Prozesse einzurichten, die dies gewährleisten.	(×)	×	×	×	×	×	×	×
	Die drei Fachhochschulen geben an, die künftig gesetzlich geforderte Erfassung der Interessenbindungen auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Fachhochschulgesetzes implementiert zu haben. Bisher haben sie dazu noch keine Massnahmen ergriffen. Die ABG erwartet, dass es bei der Umsetzung der neuen Gesetzesbestimmung zu keinen Verzögerungen kommt.						×	×	×

Ziff.	Rechtmässigkeit bei Beschaffungen der Hochschulen und Spitäler	USZ	KSW	PUK	ipw	UZH	ZHAW	ZHdK	PHZH
3.5	<i>Umgang mit Interessenkonflikten: Ausstandspflicht</i>								
	Die ABG erwartet, dass in beiden Fachhochschulen die genaue Umsetzung der Ausstandsregeln in den Prozessen konkretisiert und gelebt wird.						×	×	
3.6	<i>Umgang mit dem Spannungsfeld zwischen Beschaffungswesen und Drittmittelwesen</i>								
	Die ABG empfiehlt der UZH die Transparenzliste stärker im Kontext von Beschaffungsprozessen zu berücksichtigen.					×			
3.7	<i>Meldestellen bei Missbrauchsverdacht</i>								
	Um die Meldung von Hinweisen zum Beschaffungswesen zu erleichtern, empfiehlt die ABG den Anstalten einerseits explizit auf die Zuständigkeit der kantonalen Ombudsstelle für solche Meldungen hinzuweisen und andererseits auch ihre eigenen Meldestellen explizit für diese Thematik zu öffnen und das intern entsprechend zu kommunizieren.	×	×	×	×	×	×	×	×

Ziff.	Feststellungen und Empfehlungen zur Rolle des Kantons	RR
4.1	<i>Aufsicht durch den Regierungsrat und seine Direktionen</i>	
	Vor diesem Hintergrund wünscht sich die ABG, dass der Regierungsrat und die Direktionen auch im Bereich des Beschaffungswesens ihre allgemeine Aufsicht breiter verstehen und wahrnehmen.	×