

Jahresbericht der Geschäftsprüfungskommission an den Grossen Gemeinderat über die Tätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht im Jahr 2023/2024

An: Stadt Adliswil, Grosser Gemeinderat
Von: Geschäftsprüfungskommission Adliswil
Datum: 12. Februar 2024
Inhalt: Tätigkeiten im Rahmen der Oberaufsicht
Zeitperiode: März 2023 bis Februar 2024

Rechtsgrundlage

Laut Art. 28^{quater} der Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates legt die Geschäftsprüfungskommission jährlich einen Bericht zu Ihrer Tätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht vor.

Einleitung

Die GPK hat 2023/2024 in unveränderter Besetzung zusammengearbeitet.

Renato Jacomet (Präsident)
Pascal Engel (Vizepräsident)
Angela Broggini
Sait Acar
Heinz Geissler

Die Gruppe funktioniert ausgezeichnet und arbeitet konstruktiv und motiviert. Verschiedene Ansichten und Meinungen werden respektiert und ausdiskutiert.

Die Arbeitsaufteilung in der GPK erfolgt folgendermassen: Die zu behandelnden Themen werden an Teams von zumeist zwei Personen zugeteilt. Diese nehmen die Prüfung vor und präsentieren der Kommission die Ergebnisse. Anschliessend erfolgt im Gremium die Diskussion und führt letztendlich zum Gesamtergebnis.

Aus der vergangenen Legislatur waren noch einige Geschäfte abzuschliessen, bei denen wir aber auf die wertvolle Arbeit der vorherigen Mitglieder zurückgreifen konnten. Neue Geschäfte wurden uns vom Stadtrat oder von der Öffentlichkeit zugetragen, manche ergaben sich als Fortsetzung von bestehenden Geschäften, wie z.B. die Prüfung der verschiedenen Ressorts. Aber auch in der GPK selbst wurden immer wieder neue Prüfthemen vorgeschlagen und besprochen, ob und wie die GPK diese aufnehmen könnte.

Die GPK ist sehr bedacht, dass die Gewaltentrennung sauber eingehalten wird (siehe GPK-Leitfaden).

Die GPK bedankt sich für die gute Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und der Stadtverwaltung und würde es begrüssen, wenn diese in Zukunft noch effizienter gestaltet werden könnte.

Bei Unklarheiten wünscht sich die GPK einen raschen, offenen und beidseitig proaktiven Austausch mit dem Stadtrat, GGR Kommissionen und GGR Mitgliedern.

Die GPK begrüsst auch konstruktive Kritik. Das Ziel der GPK ist es, mit ihrer Arbeit einen Mehrwert für die Stadt Adliswil zu schaffen.

Generell werden alle Fragen zu den Geschäften in einer Datei gesammelt und in einer Sitzung zusammengetragen und formuliert. Diese Fragen gehen vorgängig an unsere Gesprächspartner, so dass sich jeder gut auf die Sitzung vorbereiten kann.

Der Diskurs mit den eingeladenen Gästen (Stadträte, Ressortverantwortliche) verläuft informativ und wohlwollend, was eine wichtige Voraussetzung ist für eine gute Zusammenarbeit.

Die GPK hat sich auch Geschäften/Themen angenommen, in denen vertrauliche Daten diskutiert wurden. Dafür wurden bereits in diversen Angelegenheiten interne Protokolle geschrieben.

Speziell zu erwähnen ist auch unsere ausgezeichnete Protokollführerin Lisa Gasner. Sie behält jederzeit den Ueberblick, was bei den lebhaften und zuweilen sprunghaft ändernden Gesprächsverläufen nicht immer einfach ist. Die erstellten Protokolle liefert sie zuverlässig innert kürzester Zeit klar, verständlich, genau und lückenlos.

Überblick zur Kommissionsarbeit

Nachfolgend eine Zusammenfassung der wichtigsten Punkte.
Im Anschluss finden Sie die ausführlichen Prüfberichte.

Themen

Einblick in die Themen und Arbeiten der GPK im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion für die Periode 2023/2024 finden sie in den folgenden GPK Berichten.

- Fristenkontrolle, Vorstösse von Gemeinderäten im GGR, laufend
- Die GPK prüft und berät den Legislaturplan 2022 – 2026 und beantragt dem Grossen Gemeinderat, diesen zur Kenntnis zu nehmen.
- Überarbeiteter Leitfaden Geschäftsprüfungskommission Adliswil 04.09.2023
- Bericht Cyber Risk & Informationssicherheit 26.6.23
- Bericht Vertragsmanagement in der Stadtverwaltung Adliswil 16.11.2023

Status der Prüfungen per Februar 2024

Anzahl	Status
2	Geplante Prüfungen
4	Prüfung traktandiert
1	Prüfung in Vorbereitung
1	Laufende Prüfungen
3	Prüfungen abgeschlossen
2	Berichte abgeschlossen
2	Prüfungsberichte im Anhang

Übersicht zu den Prüfungsergebnissen

Gibt es Fälle, bei denen Handlungsbedarf für die Stadtverwaltung besteht:

NEIN

Gibt es Fälle mit einer gewissen Dringlichkeit:

NEIN

Gibt es Fälle mit Verletzung von Regularien:

NEIN

Gibt es Fälle, bei denen die Stadt Adliswil von "Best Practice" abweicht?

(JA) z.B. Whistleblower Lösung;
Compliance: Nachweis und Kontrollumfeld zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen;
ein einheitliches IKS, welches sich über die ganze Stadtverwaltung erstreckt, fehlt zurzeit.

Gibt es Fälle, die sonst der Aufmerksamkeit des Grossen Gemeinderats bedürfen?

NEIN

Gibt es Fälle, die dem Grossen Gemeinderats zur Behandlung vorgelegt werden?

NEIN

Informationen aus der GPK

GPK Leitfaden:

Die GPK hat den GPK Adliswil Leitfaden überarbeitet und mit dem Kantonalen Gemeindeamt abgestimmt. So zum Beispiel die Frage der Stellvertretung in den GGR Kommissionen.

Ergebnis: Eine Stellvertretung ist gemäss Art. 13 GschO GGR in der GPK nicht möglich. Auskunft vom Gemeindeamt Zürich vom 30.8.2023: «Parlamentarier, die wegen Mutterschaftsurlaubs, Unfalls oder Krankheit ausfallen, können derzeit nicht durch Stellvertreter vorübergehend ersetzt werden. Hierfür müsste eine genügende Rechtsgrundlage im kantonalen Recht geschaffen werden, die die Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes bedingen würde. Zurzeit ist eine solche Vorlage in der Vernehmlassung».

Riskmanagement als internes Arbeitsinstrument der GPK:

Die Behörden und die Verwaltung unterliegen der Oberaufsicht des Parlaments. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt in dessen Auftrag und als vorberatende Kommission diese Aufsichtsfunktion wahr. Die Geschäftsführung des Stadtrates, der Stadtverwaltung, sowie die Arbeit der Exekutivkommissionen unterliegen der risikobasierten Oberaufsicht der Geschäftsprüfungskommission. Stadtratsbeschlüsse und Massnahmen der Behörden haben den **Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit** zu entsprechen.

Mit ihrer Kontroll- und Überwachungstätigkeit setzt sich die GPK dafür ein, dass Risiken erkannt werden, welche die Stadt Adliswil in **finanzieller oder nichtfinanzieller** Hinsicht schädigen könnten. Es geht u.a. darum, **Mängel zu erkennen und aufzuzeigen, wo Optimierungs- und Klärungsbedarf besteht.**

Die GPK zielt vor allem darauf ab, dass die Beaufsichtigten selbst ein gutes Risikobewusstsein haben und ein effektives Risikomanagement betreiben. Der Einbezug von Risiko-Überlegungen in der Geschäftsführung und im Alltagsbetrieb der Behörden bringt eine Reihe von Vorteilen, wie z.B. **Effizienzsteigerungen, tiefere Fehlerquoten, Qualitätssteigerung der erbrachten Dienstleistungen** etc., was letztlich zur **Zufriedenheit aller Beteiligten** führt - der Bevölkerung wie auch der Angestellten der öffentlichen Verwaltung und deren Vorgesetzten.

In ihrer Überwachungstätigkeit verfolgt die GPK einen systematischen, risikobasierten Ansatz. Der GPK ist es wichtig, unnötigen Aufwand für die GPK und die Beaufsichtigten zu vermeiden und den **Prüfaufwand auf kritische Bereiche zu fokussieren**.

Risikomanagement-Ansätze werden von der GPK als **internes Arbeitsinstrument** eingesetzt. **Ziel und Zweck ist es, einen einheitlichen Rahmen zu schaffen für die Beurteilung und die Überwachung von Risiken, welchen die Stadt Adliswil ausgesetzt ist.** Damit ergibt sich auch eine objektive und solide **Grundlage für den Dialog mit der Exekutive und für die Berichterstattung an den Grossen Gemeinderat.** Damit einher geht das Festhalten und die Klärung von Zuständigkeiten, wie auch die Abgrenzung gegenüber der Arbeit anderer Kommissionen, insbesondere der Rechnungsprüfungskommission (RPK).

Die GPK verwendet z.B. eine **Risikomatrix, um die Risiken der Stadt Adliswil transparent zu machen und regelmässig zu bewerten.** In einer solchen Risikomatrix wird die Wahrscheinlichkeit eines Schadens mit dem Schweregrad dieses Schadens kombiniert betrachtet. Dies verhindert eine einseitige Sichtweise auf das unmittelbare Tagesgeschehen. Kurzfristig wenig wahrscheinliche Ereignisse mit potentiell schwerwiegenden Auswirkungen erhalten in dieser Betrachtungsweise ebenfalls ein gewisses Gewicht. Nebst der **Risikoidentifizierung** wird eine Risikomatrix auch eingesetzt, **um Prüfgebiete zu bestimmen und zu priorisieren.** Auch in der Überarbeitung und Nacharbeit **vergangener Prüfungen** spielt die Risikomatrix eine wichtige Rolle: Die GPK untersucht Prüfungsergebnisse auf mögliche **Restrisiken** hin und nimmt aufgrund aktueller Informationen eine regelmässige **Neubeurteilung** vor.

Legislaturplan 2022 – 2026:

Die GPK hat über die Formulierung der Legislaturziele 2022-2026 beraten und diskutiert. Sie hat festgestellt, dass einige Ziele konkret und greifbar, andere hingegen eher schwammig formuliert sind. Wie bereits am Ende der letzten Legislatur vorgeschlagen, hat die GPK den Stadtrat daher gebeten, künftig in der Formulierung der Leitsätze darauf zu achten, dass die zeitliche und finanzielle Zielerreichung sowie Risikoeinschätzungen zu den laufenden Projekten greifbar formuliert sind. Diese Informationen wären für eine vollständige Beurteilung sehr hilfreich. Die GPK hat dem Grossen Gemeinderat einen Antrag zur Kenntnisnahme gestellt.

Aktuelle Pendenzenliste:

Pendenz / Beschreibung	Termin	Verantwortlich
Fristenkontrolle	permanent	R. Jacomet / A. Broggin
Internes Risikomanagement	halbjährlich	alle
Austausch mit RPK-Präsidium bezüglich Risikoeinschätzung der Finanzlage der Stadt Adliswil	Q1 2024	alle
Offene Rechtsfälle in den verschiedenen Ressorts	2024	P. Engel / S. Acar

Compliance & Umgang mit Interessenskonflikten: Regeln zu Bezügen von Stadträten aus Verwaltungsratsmandaten	2024	H. Geissler / P. Engel
Kommunikation der Exekutive in der Stadt-Verwaltung Adliswil	2024	H. Geissler / A. Broggini
Prüfung der Liegenschaftsverträge	2024	R. Jacomet / A. Broggini
Legislaturplan 2022-2026: Ziele und Meilensteine des Stadtrates in der Amtsperiode	Ende 2024	alle
Prüfung der Arbeit der Sozialkommission	offen	alle
Strommangellage	offen	alle

Anmerkung

Die Ampelfarben, mit denen die Berichte zur Oberaufsicht gekennzeichnet sind, dienen der GPK zur raschen Orientierung über das weitere Vorgehen. Die Farben haben dabei die folgende Bedeutung:

- **Grün:** Ohne besonderen Befund, für die Oberaufsicht kein Handlungsbedarf.
- **Gelb:** Befunde oder die von der GPK formulierten Empfehlungen ergeben einen Bedarf zu Fortsetzung oder zur baldigen Wiederaufnahme der Überprüfung.
- **Rot:** Deutlicher Handlungsbedarf und hohe Dringlichkeit (z. B. bei klaren Regelverletzungen), Notwendigkeit der Information des Grossen Gemeinderates und weitere Beobachtung des Prüfgegenstandes

Anhang Anlagen

- Bericht Cyber Risk & Informationssicherheit 26.6.23
- Bericht Vertragsmanagement in der Stadtverwaltung Adliswil 16.11.2023
- Überarbeiteter Leitfaden Geschäftsprüfungskommission Adliswil 04.09.2023

Adliswil, 12. Februar 2024

Renato Jacomet
Präsident

Pascal Engel
Vize-Präsident

Oberaufsicht

Cyber Risk & Informationssicherheit

Bericht der Geschäftsprüfungskommission Adliswil

Datum: 26.6.23

1) Anlass der Prüfung

Die GPK hat das Thema im 2021 auf die Prüfliste gesetzt. Wie im GPK-Jahresbericht 2021 erwähnt, hatten sich die Angriffe auf Schweizer Rechenzentren und Rechnernetze im Zeitraum von 2016 – 2021 mehr als verdoppelt (Quelle: NCSC).

Im GPK-Jahresbericht von 2022/23 veröffentlichte die GPK ihren Zwischenbericht vom 11. Juli 2022. Darin enthaltene Empfehlungen umfassten Schulung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden, Aufarbeitung eines Vorfalls im Zusammenhang mit Phishing E-Mails, die Klärung der Frage, ob sich die Stadt Adliswil gegen Cyber Angriffe versichern sollte, sowie die Prüfung der Sicherheitsvorkehrungen und Notfallpläne des Informatik-Dienstleisters OBT.

Zudem entschied sich die GPK im vergangenen Jahr, das Prüfungsfeld um die Thematik der Informationssicherheit zu erweitern.

2) Vorgehen

Es wurde ein Fragenkatalog an das Ressort Präsidiales versendet. Auf Grundlage der Antworten und eine Reihe von weiterführenden Dokumenten der Firma OBT wurden Ressortvorsteher Farid Zeroual und Stadtschreiber Thomas Winkelmann an der GPK-Sitzung vom 22. Mai 2023 mündlich befragt.

3) Erkenntnisse

Mitarbeitende der Stadtverwaltung bestätigen am ersten Arbeitstag mit ihrer Unterschrift, die Weisungen betreffend Informationssicherheit gelesen und verstanden zu haben. Erst danach erhalten sie Zugriff auf das System. Darauf folgt eine Einführung in die Handhabung der Geräte, u.a. bezüglich Passworteingabe und -anforderungen, und zum Umgang mit Sachdaten – je nach Abteilung. Der Zugriff erfolgt über eine Zwei-Faktor-Identifizierung und ausschliesslich via Citrix. Dies bedeutet, dass keine Daten auf lokalen Geräten gespeichert werden. Somit verringert sich das Risiko eines Datenklau z.B. mittels eines USB-Sticks und auch die Gefahr, dass Viren über ein privates Gerät in die Systeme der Stadt Adliswil eingeschleust werden.

Vorfälle werden jeweils in den Sitzungen mit der OBT besprochen. Die Firma OBT verfügt mit InfoGuard über einen auf Cybersecurity spezialisierten Partner. **Ein gelungener Angriff auf die Systeme der Stadt war auf menschliches Versagen zurückzuführen. In der Folge wurde in allen Bereichen die Zwei-Faktor-Authentifizierung eingeführt.** InfoGuard verfolgt ein Drei-Phasen-Modell: 1) Awareness, d.h. das Risikobewusstsein zu fördern. 2) Verhaltensprüfung mit fiktiven Phishing-E-mails. 3) Schulung und Besprechung der Ergebnisse und Analyse möglicher Fehlverhalten.

In Sachen Versicherungen konnte sich die GPK vergewissern, dass die Haftpflicht bei der OBT liegt, und dass der Stadt Adliswil eine Kopie der Haftpflichtversicherung der OBT vorliegt. Die Stadt Adliswil verzichtet darauf das Restrisiko zu versichern, da einerseits die Prämien dafür recht hoch sind und andererseits eine solche Versicherung nur den finanziellen Schaden abdecken würde, während das Reputationsrisiko weit höher eingeschätzt wird.

Die OBT verpflichtet sich vertraglich, sämtliche Vorgaben der Schweizerischen Informatikkonferenz (SIK) einzuhalten und fortlaufend in die Sicherheit ihrer Rechenzentren zu investieren. Die OBT ist ISO-zertifiziert und «georedundant», indem sie ein Rechenzentrum in Zürich und eines im Kanton Aargau unterhält. Ein direkter Zugang zu den Rechenzentren ist für Endkunden nicht vorgesehen. Verschiedene Kontrollmechanismen sind jedoch vertraglich geregelt.

Im Falle eines erfolgreichen Angriffs, welcher ein Datenverlust zur Folge hat, wird das System auf den Stand vom Vortag zurückgesetzt. Das sog. «Recovery Time Objective» liegt bei maximal einem Tag. Ein wichtiger Hinweis: **Steuerdaten und die Daten des Zivilstandamtes fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der OBT, sondern werden auf Servern des Bundes verwaltet.** Nur wenige autorisierte Mitarbeitende erhalten Zugriff auf diese Systeme des Bundes.

Für die betriebliche Sicherheit sowie die Kontrolle der Vertragserfüllung ist das Ressort Präsidiales (Stadtpräsident Farid Zeroual) und Stadtschreiber Thomas Winkelmann zuständig.

Der Notfallplan nennt vier Ansprechpersonen auf Seiten OBT und der Stadt Adliswil. Die OBT übernimmt die Führung in technischer Hinsicht und die Stadtverwaltung kümmert sich um die Kommunikation. Während Bürozeiten kann sofort reagiert werden, in der Nacht innerhalb von 15-20 Minuten. Die OBT verfügt auch über Notstromaggregate für die beiden unabhängigen Rechenzentren. Ob im Falle eines Stromausfalles der Betrieb aufrechterhalten werden kann, hängt aber auch von Dritten ab, wie z.B. der Swisscom.

Die Stadtverwaltung ist überzeugt, dass mit der Auslagerung an die Firma OBT die richtige Entscheidung getroffen wurde und kann auf eine zwanzigjährige erfolgreiche Geschäftsbeziehung zurückblicken.

Weitergehende Fragen zu Schnittstellen und Firewalls zur Gebäudetechnik / Haustechnik / Zutrittsystem / Sicherheitsanlagen (Intrusions- und Brandmeldeanlagen) konnten im Rahmen dieser Prüfung nicht abschliessend geklärt werden.

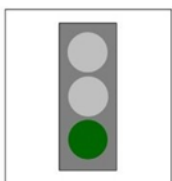
4) Empfehlungen

Die GPK empfiehlt der Stadtverwaltung weitere Sicherheitsmassnahmen zu prüfen, insbesondere bezüglich Schnittstellen und Firewalls zur Gebäudetechnik / Haustechnik / Zutrittsystem / Sicherheitsanlagen (Intrusions- und Brandmeldeanlagen). Diese Schnittstellen müssen geschützt und regelmässig überprüft werden, um die Sicherheit zu gewährleisten. Es empfiehlt sich, das Pflichtenheft regelmässig zu aktualisieren und laufend Verbesserungsvorschläge zu prüfen und umzusetzen. Zudem sollten auch externe Mitarbeitende und Behördenmitglieder sensibilisiert werden.

Nebst internen Kontrollen erscheint es auch sinnvoll, sich einem externen IT-Audit zu unterziehen.

5) Weiteres Vorgehen

Es bestehen keine offensichtlichen Lücken und Versäumnisse. Die GPK geht davon aus, dass die Stadt Adliswil und die Firma OBT – mit ihrer Partnerfirma InfoGuard den ständigen Entwicklungen auf diesem Gebiet gebührend Rechnung tragen und die Problematik der Schnittstellen zur Gebäudetechnik mitberücksichtigen. Eine erneute Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht ist aus Sicht der GPK nicht dringend.



gez. Referenten Sait Acar & Pascal Engel

Oberaufsicht

Vertragsmanagement in der Stadtverwaltung Adliswil

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des GGR Adliswil

Datum: 16.11.2023

1. Anlass der Prüfung

Prüfung im Rahmen der Oberaufsicht:

Die GPK hatte in den letzten Jahren das Thema Verträge zB: Versicherungsverträge oder bei Liegenschaften die Wartungsverträge angeschaut. In diesen Berichten ist ersichtlich, dass besonders bei Verträgen die Bewirtschaftung, die Pflege, die Verwaltung und Ablage sehr wichtig ist.

Die GPK hat daher die Verträge der Stadtverwaltung auf die Prüfliste gesetzt.

2. Ausgangslage und Vorgehen

In der Stadt-Verwaltung werden diverse Verträge abgeschlossen und verarbeitet.

Zu diesem Thema hat die GPK einen Fragenkatalog an das Ressort Einwohnerkontakte zugestellt.

In einem weiteren Schritt hat sich die GPK in der Verwaltung vor Ort über die Bewirtschaftung, die Pflege, die Verwaltung und Ablage sowie das Vertragsmanagement informiert. Die Bereitstellung der Vertragsdatenbank (CMI) zur Verwaltung von Verträgen liegt in der Zuständigkeit der Abteilung Zentrale Dienste im Ressort Einwohnerkontakte.

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) des Grossen Gemeinderates Adliswil hat den Stadtpräsidenten per E-Mail vom 29. August 2023 ersucht, im Rahmen einer Orientierung und einer Visite in der Stadtverwaltung Einblick in das Vertragsmanagement zu gewähren. Die Referenten der GPK haben sich am 27. September 2023 mit dem Stadtpräsidenten und Ressortvorsteher Einwohnerkontakte Farid Zeroual und Dominik Hess, Ressortleiter Einwohnerkontakte, getroffen.

Insbesondere folgende Aspekte wurden hierbei berücksichtigt. Das Organisationshandbuch mit Abläufen und Verantwortlichkeiten. Kontrollen der Verantwortlichen. Bewirtschaftung der Verträge von der Erstellung bis hin zur Archivierung der Verträge. Abläufe und Prozesse. CMI-Informationen.

Im Rahmen des Statusberichtes vom 3. November 2023 hat die Stadtverwaltung aufgezeigt wie die genannten Aspekte im Hinblick auf die in der Stadtverwaltung gelebte Praxis umgesetzt wird.

3. Erkenntnisse

Mit den ausführlichen Informationen, der Sichtung der IT-Systeme und aus dem Statusbericht Vertragsverwaltung für GPK (zum Teil zitiert) mit den Prozesserläuterungen hat die GPK folgenden Eindruck bekommen:

Der GPK wurde das Organisationshandbuch GEVER Elektronische Geschäftsverwaltung in der Applikation CMI vorgestellt und erklärt. Im anschliessenden Link finden Sie weitere Informationen.

Vgl. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/gever-bund.html>

Das Organisationshandbuch ist für Mitarbeitende der Stadtverwaltung verbindlich für den Umgang mit Dokumenten Verträge und Fachapplikationen. Es sind Ziele, Zweck und Kontrollen auch für Führungsverantwortliche + Sachbearbeiter definiert. Das Organisationsprinzip, Instrumente, Regeln und Kontrollen sind definiert. Die Prozesse mit Scanning, was muss und wo abgelegt werden beschrieben. Die Aufbewahrungsfristen sind definiert. Die IT Software CMI versendet automatisch generierte Erinnerungs-E-Mails an die verantwortlichen Personen.

Die Aufbereitung, die Segmentierung und Kontrollen werden von der Abteilung Zentrale Dienste überwacht und durchgesetzt.

Im Organisationshandbuch wird in den Quellenangaben auf die kantonalen und auch bundesweiten GEVER-Standards verwiesen, d.h. ist das Organisationshandbuch auf den übergeordneten Bestimmungen. In diesem Sinne verwendet die Stadtverwaltung die übergeordneten Standards in ihrer täglichen Arbeit. Ausgebildet hinsichtlich Geschäftsverwaltung und Organisationshandbuch werden die Mitarbeitenden im Rahmen

von Schulungen (i.d.R. für Neueintretende, aber die monatlich angebotenen Schulungen stehen auch langjährigen Mitarbeitenden als «Refresher»-Kurs offen). Hier ist der Kanton direkt involviert, denn der Schulungsteil zum Organisationshandbuch-/GEVER wird von Daniel Demin, Stadtarchivar, aber beim (kantonalen) Staatsarchiv angestellt, vermittelt. Ferner wurde das Handbuch unter seiner Federführung erstellt. In diesem Sinne findet eine übergeordnete Qualitätssicherung in Zusammenarbeit mit dem Kanton statt.

Stadtarchivar:

Der Stadtarchivar arbeitet mit 48% Pensum für die Stadt Adliswil. Er unterhält und pflegt die Dokumentenablage im Stadtarchiv. Er kontrolliert und koordiniert die Vernichtung von Unterlagen.

Rechtliche Grundlagen:

Die Stadt Adliswil hat ihren Behördenersass über die Geschäftsordnung des Stadtrats (GSO SR) in einer Teilrevision um Art. 46a erweitert und damit die Grundsätze der Informationsverwaltung und Archivierung verankert. Darin wird insbesondere festgehalten, dass in der Stadtverwaltung das elektronische Dossier als Masterdossier bzw. Leitablage gilt und somit die Geschäftsverwaltung in erster Linie elektronisch geführt werden muss. Diese Bestimmung trat am 21. Januar 2020 in Kraft. Die Weisung Informationsverwaltung und Archivierung, die am 1. August 2021 in Kraft trat, regelt die praktische und konkrete Umsetzung der in Art. 46a (GSO SR) festgelegten Grundsätze. Dazu wurde in einem weiteren Schritt das Organisationshandbuch GEVER geschaffen. Es erläutert und konkretisiert dabei die Weisung Informationsverwaltung und Archivierung. Es führt die verbindlichen Vorgehensweisen, Abläufe und Verantwortlichkeiten im Arbeitsalltag mit der in der Stadtverwaltung eingesetzten GEVER-Applikation CMI aus. Im Organisationshandbuch GEVER wird unter Ziffer 5.8 Vertragsverwaltung festgehalten, dass für Verträge, die die Stadt Adliswil neu abschliesst, eines elektronischen Vertragsdossier in CMI erstellt werden muss. Der Originalvertrag sollte aus rechtlichen Gründen in der physischen Ablage aufbewahrt werden.

Für die Ablage und Bewirtschaftung von Vertragsdossiers steht allen Abteilungen in der Fachapplikation CMI eine Vertragsdatenbank zur Verfügung. Sie findet subsidiär Anwendung in Abteilungen, in denen die Vertragsbewirtschaftung nicht in einer anderen Fachapplikation, welche die Voraussetzungen an eine regelkonforme Dossier Führung ebenfalls erfüllt, erfolgt.

Organisation:

Die Beschaffung, Bewirtschaftung und abschliessende Archivierung der Verträge (entsprechend der Logik eines Vertragslebenszyklus) liegt in der Verantwortung der einzelnen Ressorts bzw. ihrer Abteilungen. Sie sind somit nicht nur für die Inhalte ihrer Verträge verantwortlich, sondern auch für die regelkonforme Führung der Vertragsdossiers. Dies im Einklang mit der Geschäftsordnung des Stadtrates. Die Kennzahlen zu der Vertragsverwaltung in den einzelnen Ressorts wurde uns im Statusbericht Vertragsverwaltung aufgezeigt. Die Daten wurden im Rahmen einer im August 2023 von der Abteilung Zentrale Dienste durchgeführten Umfrage erhoben, in welcher die Ressorts bzw. deren Abteilungen Kennzahlen aus ihren Vertragsdatenbanken bekanntgaben.

Prozesse:

Schliesst eine Abteilung einen neuen Vertrag ab, so ist ein entsprechendes elektronisches Vertragsdossier zu erstellen. Verträge, die aufgrund von Formvorschriften oder aus Gründen der Rechtssicherheit schriftlich abgeschlossen wurden, sollten neben der elektronischen Ablage weiterhin auch physisch aufbewahrt werden. Die nachfolgenden Beschreibungen beziehen sich auf die Fachapplikation CMI. In der Fachapplikation CMI werden Vertragsdossiers als eigenständige Dossiers einer gesonderten Vertragsdatenbank (CMI-Bau-stein Vertragsmanagement) zugeführt. Abteilungen, die für Ihre Ablage und Bewirtschaftung von Verträgen die Fachapplikation CMI nutzen, scannen ihre Verträge ein und übermitteln diese per E-Mail an die Abteilung Zentrale Dienste. Die wichtigsten Vertragsdaten werden dabei von den Abteilungen separat in einer Übersichtsliste festgehalten. Die Abteilung Zentrale Dienste erstellt im Sinne einer unterstützenden Dienstleistung für die Abteilungen ein elektronisches Vertragsdossier, trägt die Vertragsdaten gemäss Übersichtsliste darin ein, legt die Vertragsdokumente ab und vermerkt im Dossier, unter welcher Registraturplannummer sich der Originalvertrag auf Papier befindet, falls dieser aufbewahrt werden soll. Sodann wird im elektronischen Vertragsdossier ein Workflow hinterlegt, der in einem bestimmten Zeitintervall automatische Erinnerungsnotifikationen, sogenannte «Aufgaben zur Vertragsprüfung», per E-Mail an die für die Bewirtschaftung des Vertrages verantwortliche Abteilung bzw. Fachperson sendet. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vertragsdossiers aktiv bewirtschaftet und Vertragsvereinbarungen auch inhaltlich laufend durch die Abteilungen selbst überprüft werden.

Der beschriebene Prozess wird in der folgenden Form dargestellt.

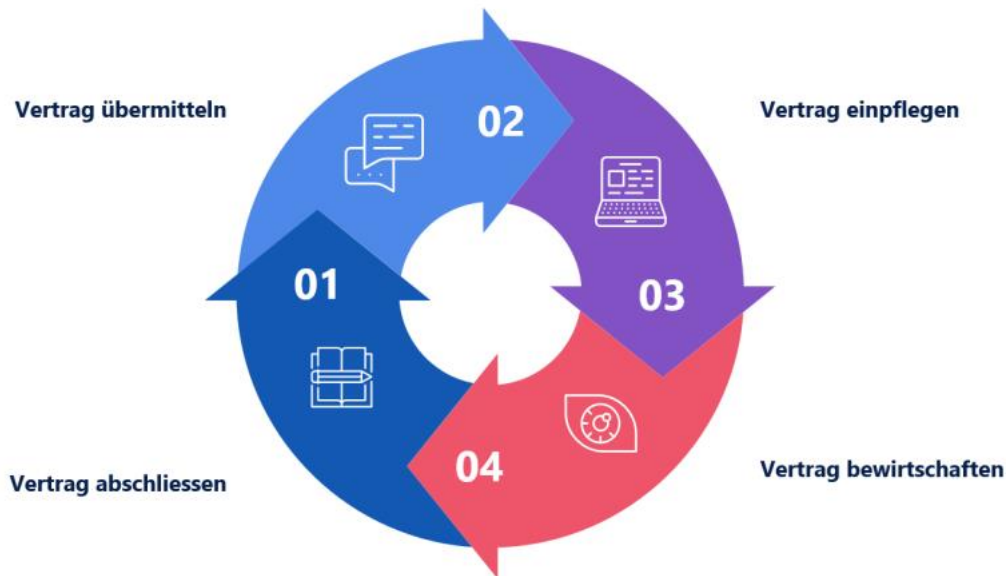


Abbildung 3: Prozess Vertragsverwaltung (eigene Darstellung, 2023)

Die Verträge werden im CMI zentral digital abgelegt/verwaltet, zusätzlich werden sie in Papierform im Archiv abgelegt. Das CMI wird von den verschiedenen Ressorts bearbeitet. Die GPK konnte die Struktur der Vertrags-Ablage verstehen und diverse Verträge einsehen. Die Strukturierung war übersichtlich und logisch. Für Informationen und Schulungen ist ein sogenannter «Power-User» zuständig.

Ablage Ausnahmen bilden:

- Verträge zu Liegenschaften: diese werden in der Software «Campos» abgelegt;
- Verträge im Ressorts Soziales: diese werden (vor allem aus Datenschutzgründen) in der Software «Tutoris» abgelegt;
- in Campos und Tutoris hatten wir keinen Einblick, da ein Zugriff an unserem Treffen nicht möglich war (Berechtigung);
- nicht einsehbar sind Archivierte Mitarbeiter Anstellungsverträge (HR);
- die Vertrags-Zahlungen werden über das System ABACUS getätigt. Da heraus werden die Verträge einmal mehr geprüft, kontrolliert und, wenn nötig, in Absprache mit dem Verantwortlichen angepasst.

4. Empfehlung

Laufende Optimierung der Prozesse und Umgang mit IT-Instrumenten.

Die Ausbildung und Überprüfung aus dem Ressort Einwohnerkontakte (Abteilung Zentrale Dienste) sollte weiter regelmässig ablaufen.

Die GPK empfiehlt jährliche Prüfungen durchzuführen.

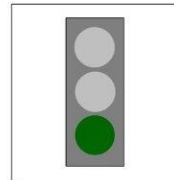
Die GPK empfiehlt regelmässig eine Risikoeinschätzung beim Vertragsmanagement vorzunehmen.

Die GPK empfiehlt, dass Verträge mit Kollektivunterschrift zu zweien unterzeichnet werden und weist darauf hin, dass der Unterschrift auch der Name in Blockschrift hinzugefügt werden sollte, damit ersichtlich ist, wer unterschrieben hat.

5. Weiteres Vorgehen

Eine erneute Prüfung des gesamten Vertragsmanagements ist nicht dringend.

Die GPK behält sich vor, Bereiche auf der erwähnten Ausnahmeliste, z.B. die Verträge der Abteilung Liegenschaften, separat zu prüfen.



Referentin

Referent

Angela Broggini

Renato Jacomet

Leitfaden Geschäftsprüfungskommission Adliswil

Inhaltsverzeichnis

Mit Bemerkungen GAZ, CW, vom 30. August 2023

Leitfaden Geschäftsprüfungskommission Adliswil	12
1. Zweck.....	14
2. Aufgaben und Befugnisse der GPK	14
2.1. Gesetzliche Grundlagen	14
2.2. Prüfung der Geschäftsführung als Kernaufgabe der GPK.....	14
2.3. Gemeindeordnung Adliswil	14
2.4. Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (Stand 01.05.2018):	15
3. Sitzungen	16
3.1. Sitzungsprotokolle	16
3.2. Sonderfall: Ein dem Amtsgeheimnis unterstelltes Protokoll.....	16
4. Geschäfte der GPK.....	16
4.1. Zugewiesene Geschäfte	16
4.2. Aufgaben im Rahmen der Oberaufsicht	16
5. Ablauf einer Prüfung.....	17
5.1. Berichte	17
5.2. Gliederung eines Berichtes	17
5.3. Bedeutung der Ampelfarben	17
5.4. Versand des Berichts.....	18
5.5. Jährlicher Bericht der GPK	18

Version	Datum der Abnahme (GPK)
1.0	19.10.2020
1.9	Mit Bemerkungen GAZ vom 11.11.2020
2.0	22.11.2020
3.0	08.02.2021 mit Bemerkungen des GAZ vom 29.01.2021
3.1	17.03.2021 (mit Anpassungen gem. GAZ)
4.0	04.09.2023 (mit Anpassungen gem. GAZ)

1. Zweck

Dies ist ein Arbeits-Dokument und Leitfaden für alle (Neu-)Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission (GPK) Adliswil. Der Leitfaden wird bei Bedarf ergänzt und angepasst.

2. Aufgaben und Befugnisse der GPK

2.1. Gesetzliche Grundlagen

Das neue kantonale Gemeindegesetz ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Es regelt in § 61 die Aufgaben einer GPK. Sämtliche Informationen zu den gesetzlichen Grundlagen finden Sie auf der Website www.zh.ch/gaz.

Das Gemeindeamt des Kanton Zürich ist diesbezüglich zuständig und kann auch angefragt werden: www.zh.ch/gaz

2.2. Prüfung der Geschäftsführung als Kernaufgabe der GPK¹

Die Kernaufgabe der GPK besteht in der politischen Kontrolle über die Geschäftsführung der Gemeinde (§ 61 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015; GG). Die GPK prüft die Geschäftsführung des Stadtrats, der Schulpflege sowie der Bau- und Sozialkommission.

Ihre politische Kontrolle umfasst auch ausgegliederte Einheiten, wie z.B. Anstalten oder Aktiengesellschaften, die kommunale Aufgaben erfüllen (§ 30 Abs. 2 GG). Die Kontrolle der GPK greift nur indirekt, weil die ausgegliederten Einheiten von der Stadt zu beaufsichtigen sind (§ 64 Abs. 1 GG). Die Aufsicht nimmt in der Regel der Stadtrat wahr. So kann die GPK dem Stadtrat keine Vorgaben machen, wie er die Eignerstrategie formulieren oder die Aufsicht für die ausgegliederten Einheiten wahrnehmen soll. Die GPK prüft jedoch, wie der Stadtrat diese Aufsicht wahrnimmt. Zudem prüft die GPK die Geschäftsberichte der dem Parlament vorzulegenden Geschäfte (§ 61 Abs. 2 GG).

Die Kontrolltätigkeit der GPK ist eine Aufsichtstätigkeit und steht im Dienst des Parlaments. Sie ist begründet in der Oberaufsicht des Parlaments über die Behörden und die Verwaltung (§ 30 Abs. 2 GG). Der Aufsichtstätigkeit der GPK sind Grenzen gesetzt durch das Prinzip der Gewaltentrennung.¹ Denn die Aufgabe von Stadtrat und weiteren Behörden und der für sie handelnden Verwaltung besteht in der Geschäftsführung. Diese Geschäftsführung hat die GPK im Sinne der politischen Kontrolle zu beaufsichtigen, aber sie darf sich nicht darin einmischen. Diese Rechtslage wurde nicht mit dem Gemeindegesetz vom 20. April 2015 begründet, sondern galt schon vorher.

Im Unterschied zur RPK (welche z.B. die Rechnungsabschlüsse auf ihre Korrektheit hin prüft), beschäftigt sich die GPK hauptsächlich mit dem Kontrollumfeld, innerhalb dessen der Stadtrat seine Geschäfte führt.

2.3. Gemeindeordnung Adliswil

Die Gemeindeordnung (GO; Stand 01.01.2018) formuliert die Befugnisse der GPK wie folgt:

Art. 26: Unübertragbare und unentziehbare Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission

¹ Die Geschäftsprüfungskommission prüft den Geschäftsbericht sowie die Geschäftsführung des Stadtrates. Sie erstattet dazu Bericht und Antrag.

² Im Übrigen richten sich die Zuständigkeiten der Geschäftsprüfungskommission nach der Geschäftsordnung.

¹ Zur Gewaltentrennung vgl. <https://www.ch.ch/de/politisches-system/funktionsweise-und-organisation/gewaltenteilung/>.

Art. 26b Besondere Befugnisse

1 Der Stadtrat hat der Geschäftsprüfungskommission und der Rechnungsprüfungskommission alle für die Überprüfung der Geschäftsführung bzw. des Finanzhaushalts wesentlichen Akten herauszugeben.

2 Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Stadtrat an Stelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten.

3 Die Geschäftsprüfungskommission und die Rechnungsprüfungskommission können ausnahmsweise und unter Wahrung der in Absatz 2 genannten besonderen schutzwürdigen Interessen im Einvernehmen und mit vorgängiger Ankündigung in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen.

4 Das Amtsgeheimnis zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen kann gegenüber der Geschäftsprüfungskommission und der Rechnungsprüfungskommission nicht geltend gemacht werden.

<https://www.adliswil.ch/gesetzessammlung/sammlung/848626>

2.4. Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderates (Stand 01.05.2018):

Art. 28bis Zusammensetzung und Wahl

1 Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus fünf Mitgliedern.

2 Der Rat wählt diese zu Beginn der Amtsdauer sowie die Präsidentin oder den Präsidenten.

3 Im Übrigen konstituiert sich die Kommission selber.

Art. 28ter Zuständigkeiten

1 Die Geschäftsprüfungskommission prüft die Geschäftsführung des Stadtrats und der Stadtverwaltung.

2 Ferner ist sie zuständig für:

- a. die Prüfung der Legislaturziele des Stadtrats,
- b. die Behandlung der ihr zugewiesenen Aufsichtseingaben,
- c. die Prüfung der Einhaltung der Fristen für parlamentarische Vorstösse und Prüfung von entsprechenden Fristerstreckungsgesuchen des Stadtrats,
- d. die Prüfung weiterer Geschäfte, sofern das Büro dies beschliesst.

Art. 28quater Berichterstattung im Rahmen der Oberaufsicht

Die Geschäftsprüfungskommission erstattet dem Rat einmal jährlich schriftlich Bericht über ihre Tätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht. Dieser Bericht wird vom Rat zur Kenntnis genommen.

Die Geschäftsordnung des Grossen Gemeinderats (GschO GGR) legt fest, dass die GPK weitere Geschäfte prüft, sofern das Büro dies beschliesst. Soweit es sich um Vorlagen handelt, über die das Gemeindeparlament oder allenfalls im Nachgang dazu das Stimmvolk an der Urne beschliesst, werden sie von der GPK umfassend auf Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit geprüft. Im Gemeindegesetz sind Prüfaufgaben, Prüfungsfumfang und Prüfinhalte geregelt. So prüft die GPK regelmässig die Geschäftsführung des Stadtrates und der Verwaltung.²

3. Sitzungen

GPK-Sitzungen werden nach Bedarf einberufen. In den vergangenen Jahren hat sich ein Umfang von ca. 10 Sitzungen pro Jahr als zweckmässig erwiesen.

Eine Stellvertretung ist gemäss Art. 13 GschO GGR nicht möglich.²

3.1. Sitzungsprotokolle

Die Protokolle werden von der Protokollführerin/dem Protokollführer (PF) verfasst. Der Entwurf geht nach der Sitzung innert weniger Tage (Anzahl Tage nicht festgelegt) an die Präsidentin/den Präsidenten der GPK. Diese/r reicht das Protokoll an die GPK-Mitglieder zur Durchsicht und Genehmigung weiter.

Gehen innert 5 Tagen keine Einwände der Kommissionsmitglieder ein, gilt das Protokoll als abgenommen. Werden Einwände/Korrekturen vorgebracht, kann das Protokoll mit Einverständnis aller Mitglieder trotzdem per Mail abgenommen werden. War ein Mitglied des Stadtrates an der Sitzung anwesend, wird diesem ein Auszug aus dem Protokoll zur Abnahme zugestellt.

Ist sich die Kommission nicht einig, wird das Protokoll an der nächsten Sitzung diskutiert und abgenommen.

Anschliessend wird das Protokoll sowohl in digitaler Form (doc und pdf) als auch ein handschriftlich vom Präsidenten/der Präsidentin sowie der/dem PF unterzeichnetes Exemplar dem Ratssekretariat ausgehändigt. Das Ratssekretariat schickt das Protokoll per E-Mail an die Mitglieder des Grossen Gemeinderates sowie des Stadtrates.

3.2. Sonderfall: Ein dem Amtsgeheimnis unterstelltes Protokoll

Ein dem Amtsgeheimnis unterstelltes Protokoll wird nicht an den GGR und den Stadtrat weitergegeben, sondern das unterzeichnete Original wird vom Ratssekretariat in einem nur für berechtigte Personen zugänglichen Ordner archiviert.

4. Geschäfte der GPK

4.1. Zugewiesene Geschäfte und zugetragene Themen

Der GPK können Geschäfte vom Ratsbüro zugewiesen werden (beispielsweise die Prüfung der Legislaturziele des Stadtrates). Ausserdem können Beanstandungen Dritter Anlass zu einer Prüfung durch die GPK sein. Vorschläge für Prüfungsthemen können der GPK schriftlich und mit Absender versehen eingesendet werden.

4.2. Aufgaben im Rahmen der Oberaufsicht

Die GPK hat bei ihrer Konstituierung einen Katalog von Themen aus den Bereichen

- Kontrolle der Geschäftsführung der Exekutive und der Stadtverwaltung
- Risikomanagement (inkl. Reputationsrisiken)
- Vertragsmanagement
- Compliance

für die Oberaufsicht aufgestellt, der laufend aktualisiert wird.

² Auskunft vom Gemeindeamt Zürich vom 30.8.2023: «Parlamentarier, die wegen Mutterschaftsurlaubs, Unfalls oder Krankheit ausfallen, können derzeit nicht durch Stellvertreter vorübergehend ersetzt werden. Hierfür müsste eine genügende Rechtsgrundlage im kantonalen Recht geschaffen werden, die die Änderung der Kantonsverfassung und des Gemeindegesetzes bedingen würde. Zurzeit ist eine solche Vorlage in der Vernehmlassung».

Darüber hinaus beobachtet die GPK die Arbeit der städtischen Verwaltung. Zu diesem Zweck informiert sie sich regelmässig über die Arbeit der Verwaltung, beispielsweise indem sie Fragen an den zuständigen Ressortvorsteher / die zuständige Ressortvorsteherin stellt. Die GPK verfolgt einen risikobasierten Ansatz und verwendet ein internes Arbeitsinstrument («Risikomanagement als Arbeitsinstrument für die GPK») zur Festlegung der Prüftemen und Prioritäten. Treten Zweifel am Funktionieren der Verwaltung oder hinsichtlich der Gesetzmässigkeit oder Rechtmässigkeit von Vorgängen in der Verwaltung oder in der Exekutive auf, berät die Kommission über das Vorgehen.

5. Ablauf einer Prüfung

Die Kommission berät und bestimmt über zu prüfende Themen. Sie bestimmt 1 bis 2 Mitglieder der Kommission, welche sich der Prüfung eines Themas annehmen. Die in der Kommission zusammengetragenen Fragen werden an den zuständigen Stadtrat geschickt. Die Antworten des Stadtrates werden von den zuständigen Mitgliedern der Gesamtkommission vorgetragen und an einer Sitzung diskutiert. Dann wird über das weitere Vorgehen entschieden und allenfalls externe Auskunft beim Gemeindeamt eingeholt. Es liegt am Stadtrat, die GPK von der Rechtmässigkeit des eigenen Handelns zu überzeugen.

5.1. Berichte

Die für eine Prüfung zuständigen GPK-Mitglieder verfassen gemeinsam den Bericht über das geprüfte Thema. Der Bericht wird den übrigen Kommissionsmitgliedern vor einer Sitzung zugänglich gemacht, um an der Sitzung diskutiert werden zu können. Der Aufbau eines Berichts ist in einem separaten Dokument festgelegt.

Ziel des Berichts ist eine Information an den Grossen Gemeinderat über die Arbeit im Rahmen der Oberaufsicht sowie eine Orientierung darüber, welche Dringlichkeit das Prüfthema auf der zukünftigen Agenda der GPK hat. Diese Priorisierung wird mittels eines Ampelsystems am Ende des Berichts visualisiert.

5.2. Gliederung eines Berichtes

Folgende Gliederung ist empfohlen:

- 1) Anlass der Prüfung
- 2) Vorgehen
- 3) Erkenntnisse
- 4) Empfehlung(en)
- 5) Weiteres Vorgehen

5.3. Bedeutung der Ampelfarben

Die Ampelfarben werden zur Priorisierung innerhalb der Agenda der GPK eingesetzt. Die Bedeutung der Farben wurde wie folgt festgelegt:

- Grün: Ohne besonderen Befund, für die Oberaufsicht kein Handlungsbedarf.
- Gelb: Befunde oder die von der GPK formulierten Empfehlungen ergeben Bedarf zu Fortsetzung oder baldiger Wiederaufnahme der Überprüfung.
- Rot: Deutlicher Handlungsbedarf und hohe Dringlichkeit (z. B. bei klaren Regelverletzungen³), Notwendigkeit der Information des Grossen Gemeinderates und weitere Beobachtung des Prüfgegenstandes

5.4. Versand des Berichts

Der Bericht kann dem zuständigen Stadtrat vertraulich zur inhaltlichen Überprüfung der gemachten Prüfungsaussagen (bezgl. Erkenntnisse) zugestellt werden. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die zeitnahe Zustellung dem Stadtrat erlaubt, auf Empfehlungen zu reagieren, bevor die Berichte im jährlichen Turnus veröffentlicht werden.

Der Bericht wird nach der Genehmigung der GPK Mitglieder dem Ratsbüro für Versand und Abnahme übergeben.

5.5. Jährlicher Bericht der GPK

Im Januar informiert die GPK in einem Jahresbericht den Gemeinderat über die geleistete Arbeit, das heisst über die Themen, welche die Kommission während der vergangenen zwölf Monate geprüft bzw. behandelt hat.

¹ Dieser Abschnitt wurde weitgehend vom Gemeindeamt Zürich formuliert (Schr. Gemeindeamt Zürich an die GPK Adliswil v. 11.11.2020)

² Hinsichtlich Prüfungsfumfang und Prüfinhalt gelten die Ausführungen von Christina Walser, Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen, § 61 b Aufgaben, insb. Kap. 2 und 3, in: Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz und zu den politischen Rechten in den Gemeinden, S. 357ff.

³ Zitat aus dem Kommentar GG: «Die Geschäftsprüfungskommission ... nimmt ... eine umfassende Prüfung der Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit vor.» (ebd, S. 362)