

Antrag der Finanzkommission vom 15. Juni 2017  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 22. Juni 2017  
Antrag der Justizkommission vom 13. Juni 2017

**5342a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2016**

(vom .....)



Antrag der Finanzkommission\* vom 15. Juni 2017  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 22. Juni 2017  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 13. Juni 2017

## **5342 a**

# **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2016**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 29. März 2017, der Finanzkommission vom 15. Juni 2017, der Geschäftsprüfungskommission vom 22. Juni 2017 und der Justizkommission vom 13. Juni 2017,

*beschliesst:*

- I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2016 wird genehmigt.
- II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2016 wird wie folgt genehmigt:
  - Universitätsspital Zürich (LG Nr. 9510): Fr. 84 253 224.00
  - Kantonsspital Winterthur (LG Nr. 9520): Fr. 23 366 394.45

---

\* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen (Präsidentin); Diego Bonato, Aesch; Robert Brunner, Steinmaur; Philipp Kutter, Wädenswil; Tobias Langenegger, Zürich; Elisabeth Pflugschaupt, Gossau; Sabine Sieber, Bauma; Jürg Sulser, Otelfingen; Peter Vollenweider, Stäfa; Michael Zeugin, Winterthur; Martin Zuber, Waltalingen; Sekretär: Michael Weber.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Daniel Hodel, Zürich (Präsident); Barbara Bussmann, Volketswil; Daniel Frei, Niederhasli; Edith Häusler, Kilchberg; Benedikt Hoffmann, Zürich; Christian Hurter, Uetikon a. S.; Prisca Koller, Hettlingen; Daniel Schwab, Zürich; Susanne Trost, Winterthur; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Sekretär: Emanuel Brügger.

\*\*\* Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani, Wädenswil (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Hans-Peter Brunner, Horgen; Andreas Erdin, Wetzikon; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Maria Rita Marty, Volketswil; Esther Meier, Zollikon; André Müller, Uetikon; Manuel Sahli, Winterthur; Roland Scheck, Zürich; Claudia Wyssen, Uster; Sekretärin: Katrin Meyer.

- Universität Zürich (LG Nr. 9600): Fr. 3 461 536.12
- Zürcher Hochschule für Angewandte  
Wissenschaften (LG Nr. 9710): Fr. 3 947 664.66
- Zürcher Hochschule der Künste  
(LG Nr. 9720): Fr. 3 047 896.64
- Pädagogische Hochschule Zürich  
(LG Nr. 9740): Fr. 3 024 624.36

III. Die Ausschüttung an den Kanton im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2016 wird wie folgt genehmigt:

- Kantonsspital Winterthur (LG Nr. 9520): Fr. 6 400 000.00

IV. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2016 werden die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 2 478 000 und die Auflösung von Rücklagen von Fr. 435 587 genehmigt.

V. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an den Regierungsrat.

# 1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2016, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege

## 1.1 Einleitung

Gemäss § 49 b des Kantonsratsgesetzes ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere zuständig für die Prüfung der Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung sowie der vom Regierungsrat beschlossenen Geschäfte. Dies beinhaltet einerseits die Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrates, andererseits weitere Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten.

Für die Prüfung des Geschäftsberichts stehen der Geschäftsprüfungskommission jeweils rund zweieinhalb Monate zur Verfügung. Der Geschäftsbericht wird ihr Ende März / Anfang April zur Verfügung gestellt. Der Antrag dazu ist in der Regel Mitte Juni zu verabschieden. In dieser Zeit ist eine inhaltliche Würdigung in der notwendigen Tiefe nicht möglich.

Die Prüfung der weiteren Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten erfolgt im jährlichen Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit, letztmals am 2. März 2017 für die Dauer von April 2016 bis März 2017 (KR-Nr. 62/2017).

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates wird aufgrund der beschränkten zur Verfügung stehenden Zeit formal nach folgenden Kriterien auf seine Vollständigkeit geprüft:

- Entspricht der Geschäftsbericht einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht?
- Enthält er eine aussagekräftige Lagebeurteilung?
- Enthält er eine aussagekräftige Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen des Regierungsrates?
- Vermittelt er ein umfassendes Bild über den Verlauf des Geschäftsjahrs?
- Enthält er Aussagen zu den internen Kontrollinstrumenten als wichtige Führungsinstrumente?

Eine Checkliste mit den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen und weiteren Informationen erleichtert die Vollständigkeitsprüfung. Diese wird von einer Arbeitsgruppe zuhanden der Geschäftsprüfungskommission vorgenommen. Regelmässige Besprechungen der Referentinnen und Referenten mit den Direktionsvorsteherinnen und -vorstehern (ein- bis zweimal pro Jahr) über den Stand der Umsetzung ausgewählter Legislaturziele, die wichtigsten Projekte und Problemfelder sowie die Resultate aus den unterjährigen Abklärungen liefern weitere Informationen.

Für die Überprüfung der Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates stützt sich die Geschäftsprüfungskommission auf die Zwischenberichterstattung des Regierungsrates, die Bestandteil des Geschäftsberichtes ist. Es stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Hält sich der Regierungsrat an seine Ziele oder sind sie abgeändert worden? Falls einzelne Ziele abgeändert worden sind, aus welchen Gründen?
- Sind die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele strategiekonform?
- Wird der Terminplan eingehalten oder ist es zu Verzögerungen kommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Die Geschäftsprüfungskommission wählt diejenigen Legislaturziele aus, zu denen die Referentinnen und Referenten weitergehende Informationen einholen.

Ein drittes Element ist die Berücksichtigung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission. Die Empfehlungen sind dazu in einer Liste zusammengestellt und mit dem aktuellen Umsetzungsstand ergänzt worden.

## **1.2 Überprüfung der Vollständigkeit des Geschäftsberichts 2016**

Der Geschäftsbericht ist für das Jahr 2016 erstmals in drei Teilen erschienen. Mehr dazu nachfolgend unter 1.2.1.

Bei der Überprüfung stehen für die Geschäftsprüfungskommission die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) im Vordergrund. Teil III (Finanzbericht) wird federführend von der Finanzkommission geprüft.

Im Teil I werden die Schwerpunkte des Regierungsrates dargelegt. Diese werden in 10 Politikbereiche unterteilt: Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Gesellschaft und soziale Sicherheit, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern, Allgemeine Verwaltung. Die 21 vom Regierungsrat beschlossenen Legislaturziele und 106 Massnahmen werden in den jeweiligen Politikbereichen aufgeführt. Nach den Schwerpunkten folgen die Finanzen im Überblick (Eckwerte, Erläuterungen), die Ressourcen (Personal, Immobilien, Informatik), Allgemeiner Geschäftsgang, Rechtsetzung, Finanzvorlagen und Volksabstimmungen.

Im Teil II werden die Staatskanzlei und die sieben Direktionen einzeln erläutert. Einleitend erfolgt ein Überblick über die Direktion und aus ihrer Sicht wichtigsten Themen und Projekte des Geschäftsjahres. Als zweites werden jeweils die Legislaturziele des Regierungsrates, welche die Direktion betreffen, und die Legislaturziele der Direktion aufgeführt. Als drittes folgen Kennzahlen zur Finanzierung, als viertes eine Personal- und Lohnstatistik und als fünftes ein Überblick über die parlamentarischen Vorstösse. Anschliessend werden die einzelnen Leistungsgruppen dargestellt. Als letztes Kapitel folgen die Grundlagen für die Anträge an den Kantonsrat (Abrechnung Budgetkredite, Rücklagen und Gewinnverwendung).

### **1.2.1 Zeitgemässer Rechenschaftsbericht**

Im Bericht zum Geschäftsbericht 2015 hat die Geschäftsprüfungskommission gestützt auf RRB Nr. 1131 vom 29. Oktober 2014 zustimmend zur Kenntnis genommen, dass im Vergleich zu Geschäftsberichten von Grossunternehmen und anderen Kantonen der bisherige Geschäftsbericht des Regierungsrates nicht mehr zeitgemäss war. Zu viele Informationen wurden in einer Art vermittelt, die für die Adressatinnen und Adressaten der Berichterstattung kaum mehr zu verarbeiten waren. Sie hat daher die Erwartung geäussert, dass mit der im erwähnten RRB aufgezeigten Weiterentwicklung des Geschäftsberichts diese Mängel behoben werden und damit ein aussagekräftiger, adressatenfreundlicher Geschäftsbericht entsteht.

Die Geschäftsprüfungskommission hat zudem festgehalten, dass sich der Geschäftsbericht sowohl an den Kantonsrat als auch an die Öffentlichkeit zu richten hat. Diese Anforderung

wurde im bisherigen Geschäftsbericht nicht erfüllt. Die Öffentlichkeit konnte sich angesichts der Informationsmenge und des Aufbaus des Geschäftsberichts nur schlecht ein Bild über die wichtigsten Ereignisse und den Verlauf des Geschäftsjahres verschaffen.

Mit dem neuen Geschäftsbericht in drei Teilen wurden das Ziel eines zeitgemässen Geschäftsberichts erreicht und die Erwartungen der Geschäftsprüfungskommission an eine adressatengerechte Berichterstattung erfüllt. Der Geschäftsbericht ist übersichtlich, nachvollziehbar strukturiert und differenziert. Mit Teil I können sich neben dem Kantonsrat insbesondere auch die Öffentlichkeit, also Bevölkerung und Medien, einen raschen und guten Überblick über die wichtigsten Themen und Projekte des Kantons verschaffen.

### 1.2.2 Lagebeurteilung

Mit den im Geschäftsbericht enthaltenen Informationen ist für den Regierungsrat und die Leserinnen und Leser eine relativ gute Lagebeurteilung über die Verwaltung möglich. Anders hingegen ist dies bei der Lagebeurteilung des Umfelds. Zwar lässt das Vorwort des Regierungspräsidenten eine solche Lagebeurteilung erhoffen, indem er als erstes auf internationale Entwicklungen und Ereignisse hinweist. Im Geschäftsbericht ist eine solche Lagebeurteilung aber dann nur noch punktuell und am Rande erwähnt und fällt daher entsprechend dürftig aus. Hier ortet die Geschäftsprüfungskommission noch Verbesserungspotential.

### 1.2.3 Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen des Regierungsrates

Die Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen ist übersichtlich. Sie nennt Stand und umsetzungsverantwortliche Direktionen der Massnahmen zu den Legislaturzielen. Nur zu einzelnen Massnahmen wird allerdings erwähnt, was konkret anhand genommen oder umgesetzt worden sind. Bei den übrigen erfolgt keine oder eine minimale inhaltliche Berichterstattung. Besonders fällt auf, dass bei den Massnahmen, deren Umsetzung verzögert oder auf deren Umsetzung gar verzichtet wird, keinerlei Erläuterung oder Begründung dafür erfolgt. Auch die Konsequenzen aus der Verzögerung oder dem Verzicht werden nicht erwähnt. Als ein Beispiel hierfür kann Massnahme 7.1g erwähnt werden. Diese lautet: *Die Massnahmenpläne zur Verminderung der Treibhausgase und Anpassung an den Klimawandel festsetzen.* Dazu lautet der Kommentar: *Es wird keine Klimastrategie erarbeitet, sondern es werden Massnahmenpläne zur Verminderung der Treibhausgase und Anpassung an den Klimawandel gemäss neuem RRZ 7.1g erstellt.* Diese Darstellung ist nicht nachvollziehbar und wirkt insofern sogar eher kontraproduktiv, als sie mehr Fragen oder Zweifel am Vorgehen des Regierungsrates und der Verwaltung aufwirft, anstatt zur Klärung beizutragen. Die Umsetzung der Legislaturziele ist damit bis auf die einzelnen erwähnten Ausnahmen insgesamt weitgehend nicht aussagekräftig und nicht nachvollziehbar.

Für unglücklich hält die Geschäftsprüfungskommission zudem den Umstand, dass Legislaturziele und Massnahmen, die mehrere Direktionen betreffen, bei jeder Direktion erwähnt werden. Als Beispiel sei hier die Massnahme RRZ 7.2a erwähnt, die lautet: *Eigentümerstrategie Strom erarbeiten.* Der Kommentar in der Leistungsgruppe 5000 dazu lautet: *Die Volkswirtschaftsdirektion brachte ihre Sicht in die Arbeiten ein.* Der Stand wird als planmässig bezeichnet. Hingegen ist die Massnahme gemäss Teil I des Geschäftsberichts abgeschlossen. Die Geschäftsprüfungskommission würde es für besser nachvollziehbar

halten, wenn die Massnahme bei der federführenden Direktion bzw. beim federführenden Amt zentral und vollständig abgebildet würde.

#### **1.2.4 Bild über den Verlauf des Geschäftsjahrs**

Mit der Gliederung in zehn Politikbereiche, von denen die meisten direktionübergreifende Legislaturziele bzw. Massnahmen enthalten, erfolgt die Berichterstattung thematischer und querschnittsbezogener als in früheren Jahren. Für alle Politikbereiche werden mehrere Themen oder Projekte kurz beleuchtet. Die Geschäftsprüfungskommission würde dabei begrüssen, wenn der Regierungsrat die einzelnen Politikbereiche einleitend kurz vorstellen und damit erläutern würde, wie er die Bereiche aufgeteilt hat. Insgesamt kann sich die Leserin oder der Leser von Teil I ein Bild über den Verlauf des Geschäftsjahrs verschaffen.

#### **1.2.5 Wichtige Ereignisse, Entwicklungen oder Projekte**

Der Geschäftsbericht enthält eine Auswahl des Regierungsrates an wichtigen Ereignissen, Entwicklungen und Projekten des Kantons. Auch die finanzielle Entwicklung und die Entwicklung der Indikatorenwerte sind ablesbar.

Die Geschäftsprüfungskommission hat dabei festgestellt, dass diese Auswahl nicht unbedingt den von der Verwaltung eingesetzten Aufwand oder die gesellschaftliche Relevanz widerspiegelt. Die Kommission hat sich beispielsweise mit dem Thema 50+ im Arbeitsmarkt befasst (siehe KR-Nr. 62/2017) und festgestellt, dass dies einerseits für die Bevölkerung, andererseits für die Medien ein gesellschaftlich bedeutendes Thema ist und durchaus Handlungsbedarf besteht. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates dagegen wird diese Thematik nicht erwähnt.

#### **1.2.6 Kontrollsysteme und Risikobeurteilung**

Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission hat der Geschäftsbericht auch generelle Aussagen zu den internen Kontrollsystemen (IKS, ISMS, Compliance) zu machen. Dabei ist aufzuzeigen, welche Instrumente zur Anwendung kommen und welche Bedeutung der Regierungsrat diesen beimisst.

In Teil I wird das Thema Compliance als eines der wichtigen Projekte aufgeführt. Der Regierungsrat hält seine Kernbotschaft fest und weist auf die Erarbeitung von Empfehlungen hin. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass direktionübergreifende und verbindliche Empfehlungen erfolgen.

Teil II weist in der Leistungsgruppe 4600 ein Informatiksicherheitsmanagementsystem (ISMS) aus. Dieses ist im Aufbau. Zudem wird die Revision der 1997 in Kraft getretenen Informatiksicherheitsverordnung (ISV) vorangetrieben. Mit der Etablierung des Competence Centers IT-Sicherheit wurde zudem eine zentrale Fachstelle für direktionübergreifende Informatiksicherheitsaufgaben geschaffen. In Anbetracht der bestehenden erheblichen Risiken ist dieser Fahrplan jedoch aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zu zögerlich.



In Teil III ist das interne Kontrollsystem (IKS) als Teil des finanziellen Risikomanagements erwähnt. Im Rahmen des Risikomanagements legt der Regierungsrat damit eindeutig das Schwergewicht auf das finanzielle Risiko, indem er Marktrisiken, Ausfallrisiken und Liquiditätsrisiken prüft. Dagegen ist ein Risikomanagement für andere Risikobereiche wie z. B. Reputationsrisiken oder personelle Risiken nicht erwähnt.

### **1.2.7 Zusammenfassende Beurteilung der Vollständigkeit**

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates konnte mit der neuen Darstellung bzw. Aufteilung in drei Teile insgesamt gestrafft werden. Der Informationsgehalt hat nicht darunter gelitten, sondern die Informationen sind durch die übersichtlichere Darstellung und die nachvollziehbarere Strukturierung besser aufzufinden. Gut gefällt insbesondere der Umstand, dass in Teil I doch fast 40 wichtige Ereignisse, Entwicklungen und Projekte ein wenig näher dargestellt werden. Allerdings ist die Auswahl nicht immer nachvollziehbar, da auch Punkte von eher untergeordneter Bedeutung darin enthalten sind, auf der anderen Seite aber Punkte fehlen, die von relativ hoher gesellschaftlicher Relevanz sind.

Die Umsetzung der Legislaturziele ist insgesamt weitgehend nicht aussagekräftig und nicht nachvollziehbar. Zudem wäre es besser nachvollziehbar, wenn direktionsübergreifende Massnahmen bei der federführenden Direktion bzw. beim federführenden Amt zentral und vollständig abgebildet würden. Schliesslich fehlt eine aussagekräftige Lagebeurteilung des nationalen und internationalen Umfelds.

## **1.3 Die Legislaturziele des Regierungsrates**

### **1.3.1 Instrumente des Regierungscollings und deren funktionaler Zusammenhang**

Der Regierungsrat arbeitet mit sechs Instrumenten der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft, die funktional zusammenhängen. Zu Beginn der Legislatur geht er von einer Lagebeurteilung aus und erlässt darauf basierend die Richtlinien der Regierungspolitik mit den langfristigen Zielen und den Legislaturzielen. Danach konkretisiert er ihre Umsetzung jährlich im KEF und legt im Geschäftsbericht Rechenschaft ab. Zur Mitte der Legislatur beurteilt er aufgrund des internen Controllingberichts die Zielerreichung und nimmt allfällige Anpassungen vor. Zum Ende der Legislatur legt er mit dem Legislaturbericht Rechenschaft ab über die Tätigkeit und Zielerreichung während der vergangenen Legislatur. Dieser Ablauf ist in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) geregelt.

Die Legislaturziele werden aufgrund der vorrangigen Resultate aus der Lagebeurteilung hergeleitet. Die Direktionen formulieren entsprechende Vorschläge für Ziele und Massnahmen. Danach werden diese Vorschläge von der Staatskanzlei zuhanden des Regierungsrates zusammengestellt. Um die Abstimmung mit den finanzpolitischen Richtlinien zu gewährleisten, werden die Legislaturziele in einem koordinierten Verfahren zusammen mit der Budgetierung und der Finanzplanung erarbeitet. Die definitive Festlegung der Legislaturziele und der Massnahmen zu ihrer Umsetzung erfolgt zusammen mit der materiellen Festlegung des KEF.

### 1.3.2 Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2019

Der Regierungsrat hat seine Richtlinien der Regierungspolitik am 24. Juni 2015 verabschiedet. Mit einer entsprechenden Broschüre gibt er der Öffentlichkeit seine politisch-strategischen Schwerpunkte für die laufende Legislatur bekannt. Diese Schwerpunkte sind nicht nach Direktionen, sondern nach den folgenden Politikbereichen geordnet: öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Gesellschaft und soziale Sicherheit, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern sowie allgemeine Verwaltung. Unter dem Titel "Langfristige Ziele" werden zuerst je Politikbereich die Aufgaben des Kantons aufgeführt, die ihm von der Kantonsverfassung und vom Bundesrecht übertragen sind. Danach folgen die Legislaturziele und Massnahmen zu deren Umsetzung. Der Regierungsrat gibt für die Legislatur 2015 – 2019 mit 21 Legislaturzielen und 106 Massnahmen ein umfangreiches politisches Programm vor.

### 1.3.3 Zweite Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen im Geschäftsbericht 2016

Wie bereits ausgeführt, stehen für die Geschäftsprüfungskommission bei der Überprüfung der Umsetzung der Legislaturziele die folgenden Fragen im Vordergrund:

- Hält sich der Regierungsrat an seine Ziele oder sind sie abgeändert worden? Falls einzelne Ziele abgeändert worden sind, aus welchen Gründen?
- Sind die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele strategiekonform?
- Wird der Terminplan eingehalten oder ist es zu Verzögerungen kommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Ende 2016 waren von den 106 Massnahmen 87 planmässig, eine war teilweise und fünf waren ganz abgeschlossen. Auf zwei Massnahmen wurde verzichtet, acht waren verzögert und drei waren teilweise verzögert.

#### 1.3.3.1 Abgeschlossene Massnahmen

Abgeschlossen sind folgende Massnahmen (eine teilweise, die übrigen vollständig). Die dazugehörigen Erläuterungen sind im Geschäftsbericht des Regierungsrates enthalten.

##### *RRZ 2.2d*

*In die Infrastruktur der Universität Zürich und der Zürcher Fachhochschulen investieren.*  
(Bildungsdirektion)

Teilweise abgeschlossen.

##### *RRZ 6.1d*

*Den Velonetzplan festlegen und als planerische Grundlage in den regionalen Richtplänen berücksichtigen.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

*RRZ 6.1e*

*Die prioritären Massnahmen im Bereich Fussverkehr als A-Massnahmen mit dem Agglomerationsprogramm 3. Generation beim Bund einreichen.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

*RRZ 7.2a*

*Die Eigentümerstrategie Strom erarbeiten.*  
(Baudirektion/Volkswirtschaftsdirektion/Finanzdirektion)

*RRZ 9.1a*

*Liste der Leistungen mit deren Kostenabhängigkeit und dem Handlungsspielraum des Kantons nach Direktionen und Leistungsgruppen erstellen.*  
(Finanzdirektion/Staatskanzlei)

*RRZ 10.4a*

*Verordnung zum neuen Gemeindegesetz mit den Einzelheiten zur Unterstützung von Gemeindevereinigungen ausarbeiten.*  
(Direktion der Justiz und des Innern)

**1.3.3.2 Verzögerte Massnahmen und Verzicht auf Massnahmen**

Nachfolgend werden die Massnahmen aufgelistet, welche verzögert waren oder auf die verzichtet worden ist. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates wird der Stand der Umsetzung oder der Grund für die Verzögerung oder den Verzicht nur zum Teil genannt. Die Referentinnen und Referenten der Geschäftsprüfungskommission liessen sich im Rahmen der Direktionsgespräche, die im Februar und März 2017 stattgefunden haben, zusätzlich über einzelne Legislaturziele und Massnahmen genauer informieren. Nachfolgend sind diese ergänzenden Informationen festgehalten.

*RRZ 2.2b*

*Die Universitäre Medizin Zürich (UMZH) im Verbund der zuständigen Direktionen und weiteren Beteiligten stärken.*  
(Bildungsdirektion/Gesundheitsdirektion)

Teilweise verzögert.

*RRZ 4.1d*

*Den umsichtigen Einsatz von Antibiotika bei Nutztieren unterstützen.*  
(Gesundheitsdirektion)

Verzögert.

*RRZ 4.2d*

*Infrastrukturen bedarfsorientiert planen und nachhaltig finanzieren.*  
(Gesundheitsdirektion)

Verzögert.

*RRZ 5.2c*

*Finanzierungsbrüche zwischen den Sozialversicherungssystemen identifizieren und überbrücken. Zielgruppenspezifisch über die Sozialversicherungen informieren.*

(Gesundheitsdirektion/Sicherheitsdirektion/Bildungsdirektion/ Direktion der Justiz und des Innern)

Teilweise verzögert.

*RRZ 7.1d*

*Gemeinden und Regionen befähigen, Erholungsnutzungen zu koordinieren und zu lenken.*

(Baudirektion)

Verzögert.

*RRZ 7.1g*

*Die Massnahmenpläne zur Verminderung der Treibhausgase und Anpassung an den Klimawandel festsetzen.*

(Baudirektion)

Verzögert.

Es wird keine Klimastrategie erarbeitet, sondern es werden Massnahmenpläne zur Verminderung der Treibhausgase und Anpassung an den Klimawandel gemäss neuem RRZ 7.1g erstellt.

Es sind zwei Projekte in Bearbeitung: «Massnahmenplan Verminderung der Treibhausgase» und «Massnahmenplan Anpassung an den Klimawandel». Das kantonale Energiegesetz begrenzt den CO<sub>2</sub>-Ausstoss im Jahr 2050 auf 2,2 Tonnen pro Kopf und Jahr. Seit 1990 hat sich der CO<sub>2</sub>-Ausstoss von über 6 auf unter 5 Tonnen pro Kopf und Jahr verringert. Der Massnahmenplan zur Verminderung der Treibhausgase betrachtet nun nicht nur den CO<sub>2</sub>-Ausstoss fossiler Energie sondern umfasst alle klimawirksamen Gase.

Anhand einer Auswertung der Emissionsquellen werden die wesentlichen Handlungsfelder identifiziert. Mögliche Massnahmen werden zusammengestellt und evaluiert. Das Potenzial zur Verminderung der Treibhausgasemissionen wird ebenso berücksichtigt wie die Umsetzbarkeit. Die weiterzuverfolgenden Massnahmen müssen ein gutes Kosten-/Nutzenverhältnis aufweisen und sollen nicht in den Lebensstandard eingreifen.

*RRZ 9.2c*

*Einen Entscheid über den langfristigen Hochwasserschutz Sihl-Zürichsee-Limmat (Stadt Zürich) treffen.*

(Baudirektion)

Verzögert.

Die Planung wurde durch notwendige Drittplanungen verzögert, die Erfüllung wird bis 2018 vorgesehen.

In einem partizipativen Prozess wurden 2009 bis 2012 zwei weiter zu verfolgende Konzepte für den langfristigen Hochwasserschutz des unteren Sihltals, der Stadt Zürich und Teile des

Limmattals erarbeitet. Beiden gemeinsam ist eine Überleitung von Hochwasser in den Zürichsee.

Das erste Konzept (Entlastungsstollen) ist ein klassischer Überlaststollen unterhalb der Station Sihlwald nach Thalwil in den Zürichsee.

Das zweite Konzept (Kombilösung Energie) beinhaltet eine Vergrößerung des Druckstollens vom Sihlsee in den Zürichsee, zur rascheren Sihlseevorabsenkung und gleichzeitigen Erhöhung der Nutzung für Pumpspeicherenergie.

In den drei folgenden Jahren wurden die beiden Konzepte sowie zusätzliche Grundlagenarbeiten weiter vertieft. 2015 bewilligte der Regierungsrat einen Kredit für die Planung des Entlastungsstollens (erstes Konzept). Das Vorprojekt ist zu dreiviertel fertig gestellt, die begleitende UVP in Arbeit.

Gleichzeitig, im zweiten Konzept projektierte die SBB im Rahmen der Neukonzessionierung Varianten für den Ausbau des Etzelwerkes unter Berücksichtigung des Hochwasserschutzes. Aufgrund der in den letzten Jahren stark veränderten Strompreise wird die SBB das Etzelwerk nicht weiter ausbauen, sondern nur ertüchtigen und eine Variante Retrofit weiterverfolgen. Eine Vergrößerung des Kraftwerkdruckstollens ist nicht mehr vorgesehen und somit die ursprünglich angedachte Kombilösung Energie nicht mehr realisierbar.

Hingegen wird seitens Kanton Zürich die Optimierung des Hochwasserrückhalts am Sihlsee mittels Vorabsenkung und Steuerung weiter vorangetrieben.

Zurzeit werden in einer Risikostudie die zwei Varianten Optimierung Hochwasserrückhalt Sihlsee und der Entlastungsstollen sowie die Realisierungschancen und die ökologischen Auswirkungen der beiden Lösungen miteinander verglichen. Ziel ist bis Sommer 2017 die Fakten für den Variantenentscheid soweit aufgearbeitet zu haben, dass der politische Entscheidungsprozess begonnen werden kann. Somit sollte der Konzeptvariantenentscheid wie angekündigt Anfangs 2018 gefällt werden können.

Beide Konzepte reduzieren die Hochwassermengen beim Hauptbahnhof auf ein Mass, welche die Hochwassergefahr für den Abschnitt unterhalb dem Sihlhölzli auf ein tragbares Mass reduziert. Somit sind aus Hochwasserschutzgründen beim Hauptbahnhof keine weiteren baulichen Massnahmen geplant. Im Bereich der Allmend Brunau ist jedoch bei beiden Konzepten ein Ausbau der Sihl notwendig. Bezüglich Hochwassersicherheit beim Hauptbahnhof haben die SBB für den Überlastfall ein Notfallkonzept erarbeitet, welches nun umgesetzt wird. 2018 werden die letzten provisorischen Einbauten, welche dem Bau der Durchmesserlinie dienen, entfernt und der Sihlraum oberhalb dem Hauptbahnhof bis zur Gessnerbrücke hin aufgewertet.

Es sind bis auf das Projekt in Adliswil nun alle Teilprojekte in Arbeit. Der Neubau der Rathausbrücke und des Platzspitzwehrs sowie das Hochwasserschutzprojekt in der Allmend Brunau haben Verzögerungen erfahren. Gründe sind die sehr aufwendige Koordination und Berücksichtigung der vielen Interessen sowie eine ressourcenbedingte Priorisierung. Die Teilprojekte Schwemmholtzrechen, sowie die aktive Steuerung des Sihlsees im Hochwasserfall, schreiten gemäss Programm voran. Generell kann festgestellt werden, dass die Planungen zu Hochwasserschutzmassnahmen sehr aufwendig sind, was nicht zuletzt auch daran liegt, dass die Standards sehr hoch angesetzt werden.

*RRZ 10.1h*

*Eine vergleichbare Einstufung und Weiterentwicklung des Linien- und Fachkaders sowie flexible und zeitgemässe Arbeitszeitmodelle schaffen. Das heutige Personalgesetz überprüfen und gegebenenfalls erneuern.*

*RRZ 10.2c*

*Die notwendigen Personalkennzahlen Führungskräften und Verwaltungseinheiten elektronisch zur Verfügung stellen. Für Führungskräfte ein neues IT-basiertes Instrument für teambezogene Standortbestimmungen einführen.*

(beide Finanzdirektion)

Verzichtet.

Aufgrund des RRB Nr. 1231/2016 vom 14. Dezember 2016 über die personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 im Dezember des Berichtsjahres wird auf diese Massnahmen verzichtet. Den Führungskräften wird ein HR-Informationsportal, das ihnen Zugriff auf die elektronischen Personaldaten in ihrem Zuständigkeitsbereich ermöglicht, zur Verfügung gestellt.

Der Regierungsrat hat mit dem RRB drei neue Massnahmen beschlossen:

Für die Massnahme HR 2020 wird eine Ist-Aufnahme und Analyse aller Aufgaben im Bereich HR vorgenommen, die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung der Rollen im Bereich HR werden beschrieben und ein elektronisches Handbuch mit Beispielen für Best Practice wird erarbeitet.

Für die Massnahme Stellenplan als internem Steuerungsinstrument werden die zukünftige Steuerung und Kontrolle des Personalaufwands definiert, und das Personalrecht wird angepasst.

Für das Kompetenzmodell 2020 wird ein grundsätzlich verbindliches Kompetenzmodell erarbeitet und eingeführt. Die Linienvorgesetzten werden geschult und mit der Anwendung vertraut.

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Rahmen ihrer Tätigkeit mit dem Personalwesen näher befasst und wird ihre Erkenntnisse in einem separaten Bericht festgehalten.

*RRZ 10.1i*

*Die zuständigen Verwaltungseinheiten auf die neuen Rollen und Funktionen im Immobilienmanagement ausrichten.*

(Baudirektion)

Teilweise verzögert.

Die künftige Zusammenarbeit des Hochbauamts mit dem Universitätsspital Zürich (USZ), der Universität Zürich (UZH), dem Kantonsspital Winterthur (KSW), der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK) und der Integrierten Psychiatrie Winterthur (ipw) wird neu gestaltet. Die Umsetzung der PI Guyer (Reorganisation Immobilienmanagement – Einführung eines Mietermodells) im Rahmen des Projekts «Weiterentwicklung Immobilienmanagement WIM» ist verzögert. Der vom Kantonsrat festgelegte Zeitpunkt (1. Juli 2016 für die Vorlage der Verordnung zur Genehmigung durch den Kantonsrat) konnte bekanntlich nicht eingehalten werden.

Per 1. Februar 2017 konnte die Projektleiterin angestellt werden. Die Projektgremien sind mit Vertretern des Immobilienamts, des Hochbauamts, des Amts für Raumentwicklung, der Finanzabteilung, der Kommunikationsabteilung und der Personalabteilung besetzt. Das Projekt-handbuch ist erstellt und steht vor der Freigabe. Das Leitbild Immobilien und die Grundstrategie sind der Geschäftsprüfungskommission an ihrer Sitzung vom 18. Mai 2017 vorgestellt worden. Der Terminplan gemäss RRB Nr. 705 vom 6. Juli 2016 kann nicht eingehalten werden. Die Buchhaltungen werden zentralisiert und auf SAP umgestellt. Für die Aufarbeitung der Daten zur Zinsberechnung ist einiger Aufwand erforderlich. Die Zusammenarbeit des Immobilienamts mit den Direktionen wird von der Baudirektion als konstruktiv beurteilt.

Mit der Universität steht man noch in der Diskussion. Mit dem Delegationsmodell gilt für die Universität ein anderes Modell als das Mietermodell. Die Schnittstellen müssen geklärt werden. Der Regierungsrat und die Direktionen werden dabei die Vorgaben des Kantonsrates umsetzen. Bezüglich der Kosten liegt man im Grobkostenrahmen gemäss RRB.

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich periodisch über den Umsetzungsstand informieren lassen. Sie wird ihre Erkenntnisse in der Berichterstattung über ihre Tätigkeit festhalten.

*RRZ 10.2b*

*Vollständige elektronische Personaldossiers aller aktiven Personen im SAP HCM (PULS) einführen (inkl. Lohndossiers). Neue Akten nur noch elektronisch führen.*  
(Finanzdirektion)

Verzögert.

Für weitere Informationen wird auf den separaten Bericht zum kantonalen Personalwesen verwiesen.

*RRZ 10.2d*

*Vermehrte Möglichkeiten der elektronischen Übermittlung von steuerlich relevanten Daten prüfen und umsetzen. Mit den Gemeinden eine einheitliche IT-Plattform für sämtliche Prozesse im Steuerbereich anstreben.*  
(Finanzdirektion)

Verzögert.

Die beiden Vorhaben werden im Jahr 2017 gestartet. Der Kantonsrat wurde mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2017-2020 (S. 4) darüber in Kenntnis gesetzt, dass dieses Ziel aufgrund der Leistungsüberprüfung 2016 mit RRB Nr. 316/2016 vom 6. April 2016 um ein Jahr verschoben wird.

### **1.3.3.3 Planmässige Massnahmen (Auswahl)**

Zu folgenden planmässigen Massnahmen haben sich die Referentinnen und Referenten ergänzend Bericht erstatten lassen:

*RRZ 7.1e*

*Die Bundesagrarpolitik 2014 – 2017 umsetzen und den Vollzug auf eine produzierende, nachhaltige Landwirtschaft ausrichten.*  
(Baudirektion)

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 wurde das Instrument «Landschaftsqualitätsbeiträge» eingeführt. Die Kantone mussten regionale Projekte mit Massnahmen zur Aufwertung der Landschaft beim Bund einreichen. Für vom Bundesamt für Landwirtschaft genehmigte Projekte wurden sogenannte Landschaftsqualitätsbeiträge ausgerichtet. Die Baudirektion hat zusammen mit dem Zürcher Bauernverband die Vorarbeiten für regionale Projekte frühzeitig getroffen, sodass ab 2015 für sechs regionale Landschaftsqualitätsprojekte flächendeckend für den ganzen Kanton rund 7,5 Mio. Franken Beiträge (80% Bundesbeitrag, 20 % kantonaler Beitrag) ausgerichtet werden konnten.

Die Bundesagrarpolitik verstärkte ab 2014 auch das finanzielle Engagement für Basisinfrastrukturen (Sanierung von Drainagen, Meliorationen). Im Kanton Zürich sind 25% der Landwirtschaftsflächen künstlich entwässert und die Drainagen haben teilweise das Sanierungsalter erreicht. Der Wiederbeschaffungswert für die Drainagen im Kanton Zürich wird auf 425 Mio. Franken geschätzt (Subventionsanteil Bund ca. 40%, Kanton 35%). Entsprechend sorgfältig plant die Baudirektion die Investitionen in diesen Bereich. 2016 hat der Kanton Zürich wie 2015 als einziger Kanton das zur Verfügung gestellte Bundesgeld vollständig abgeholt und wirksam in Sanierungsprojekte investiert.

Weil die Anforderungen an landwirtschaftliche Betriebsleiter ständig zunehmen, hat die Baudirektion am Strickhof 2016 das Projekt «Innovativi Puure» gestartet. Ziel ist es, das Segment der unternehmerisch starken Betriebe weiter zu stärken und hinsichtlich Wettbewerbsfähigkeit im rauen Markt mit Know how auszustatten.

Mit der Agrarpolitik 2014-2017 sind die Kantone auch gefordert, die Strukturangaben der Landwirtschaftsbetriebe (Basis für die Ausrichtung von Direktzahlungen) georeferenziert (GIS-basiert) zu liefern. Das Projekt AGRIGIS wurde im Kanton Zürich bereits 2015 gestartet und in der Pilotgemeinde Fischenthal getestet. Ziel der Umsetzung im Kanton Zürich ist es, gleichsam Informationsnutzen für den Bund, die kantonalen Amtsstellen und die Landwirte zu erhalten. In der Geschäftsprüfungskommission bestehen Zweifel, ob die Bundesagrarpolitik vom Kanton konsequent umgesetzt wird. Sie wird sich daher noch näher über die Umsetzungsmassnahmen informieren lassen und darüber Bericht erstatten.

#### *RRZ 7.1f*

*Schallschutzmassnahmen in der Flughafenregion im Rahmen von Gebäudesanierungen und zeitgemässen sowie qualitativ hochstehenden Siedlungsenerneuerungen fördern.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

Um den Lärm bzw. die Anzahl der belärmten Personen sichtbar zu machen, existiert das Instrument des ZFI. Als Schutzmassnahmen für die betroffene Bevölkerung werden u. a. sich automatisch öffnende und schliessende Fenster in den Liegenschaften eingebaut, um insbesondere den Lärm der frühmorgendlichen Anflüge zu reduzieren.

Raumplanerisch wurde mit der sogenannten Abgrenzungslinie Vorsorge getroffen. Mit ihr wird das Gebiet, in dem Fluglärmbelastungen erheblich stören können, im SIL-Objektblatt und im Richtplan deckungsgleich und langfristig definiert. Die Abgrenzungslinie wird vom Bund geändert. Innerhalb der Abgrenzungslinie werden keine zusätzlichen Wohnnutzungen geschaffen. Die Siedlungsentwicklung und insbesondere die Festlegung neuer Bauzonen für das Wohnen sind nur ausserhalb der Abgrenzungslinie möglich. Dies stört die Entwicklung der betroffenen Gemeinden. Die Kapazitätsgrenze des Flughafens liegt bei 350'000 Starts und Landungen, wobei man zurzeit bei knapp 270'000 liegt (gemäss Geschäftsbericht der Flughafen Zürich AG über das Jahr 2016). Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für



Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation kritisiert hat die Flughafen Zürich AG für die Verspätungen aufgrund von zu vielen vergebenen Landerechten kritisiert und betont, dass die Betriebs- und die Ruhezeiten einzuhalten sind.

*RRZ 2.1a*

*Den Lehrplan 21 gemeinsam mit den Vertreterinnen und Vertretern des Schulfeldes an die Bedürfnisse im Kanton anpassen und einführen.*

(Bildungsdirektion)

Die Einführung und Umsetzung des Lehrplans liegt im Zeitplan. Die anfängliche Misstimmung der Verbände konnte aufgelöst werden. Bei den Vorarbeiten für die Studentenfürde wurde eine gute Lösung gefunden, mit welcher grundsätzliche Zufriedenheit besteht. Der Lehrplan ist vom Bildungsrat am 13. März 2017 verabschiedet und an einer Medienkonferenz am 17. März 2017 vorgestellt worden.

*RRZ 2.1b*

*Die Lehrmittelplanung und -entwicklung auf die Anforderungen des neuen Lehrplans ausrichten und digitale Lehr- und Lernmedien entwickeln.*

(Bildungsdirektion)

Die Lehrmittel sind das Herzstück des neuen Lehrplans. Die Liste mit den obligatorischen und den nichtobligatorischen Lehrmitteln wird regelmässig vom Lehrmittelverlag dem Bildungsrat zugestellt, zuletzt am 24. Oktober 2016. Die Lehrmittel sind in allen Fächern im Zeitplan.

Beim Fach "Medien und Informatik" liegt die Herausforderung in der Umsetzung. Alle Lehrkräfte der Mittelstufe und der Sekundarstufe I müssen ausgebildet werden. Dies hat bereits angefangen mit Kursen an der Pädagogischen Hochschule. Der Lehrplan gibt die Ziele vor. Der Rest wird über die Lehrmittel definiert. Für den operativen Teil gibt es das Informatikhandbuch der Volksschule. Die Gemeinden sind in der Informatik unterschiedlich ausgerüstet.

*RRZ 2.1c*

*Die Einführung von Tagesschulen ermöglichen und fördern und dabei neue Modelle prüfen.*

*RRZ 8.1f*

*Als Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf das Angebot an Tagesschulen fördern.*

(Bildungsdirektion)

Die Direktion hat in ihrem Gesetzesentwurf die Lösung gefunden, dass die Gemeinden die Freiheit erhalten sollen, das Modell selber wählen zu können. Der Gesetzesentwurf ist vom Regierungsrat am 8. Februar 2017 verabschiedet und an einer Medienkonferenz am 3. März 2017 vorgestellt worden. In der Vernehmlassung haben die Gemeinden Zustimmung geäussert. Das Gesetz lässt den Gemeinden Spielraum, sodass z. B. Landgemeinden durchmischte Schulen einführen können. Die Gemeinden können das Tagesschulmodell verpflichtend einführen, müssen aber sicherstellen, dass der Schulbesuch auch ohne obligatorische Betreuung möglich ist. Es wird möglich sein, dass die Schulen Kinder anderer Gemeinden aufnehmen können, was insbesondere für kleinere Gemeinden eine finanziell sinnvolle Lösung sein könnte. Einziger starker Kritikpunkt in der Vernehmlassung war die jährliche Bedarfserhebung. Die Vorlage ist zurzeit in der kantonsrätlichen Bildungskommission in Beratung.

*RRZ 2.1d*

*Mit dem Schulversuch Fokus Starke Lernbeziehungen die Reduktion der Zahl der an einer Klasse tätigen Lehrpersonen sowie die Weiterentwicklung des integrativen Unterrichts erproben.*

(Bildungsdirektion)

Der Versuch ist auf einem guten Weg. Eine Zwischenevaluation hat bereits stattgefunden. Es wird eine Schlussevaluation geben. Der Versuch ist mit Beschluss vom Regierungsrat vom 15. Februar 2017 verlängert worden. Es ist die Idee, dass die beiden Klassenlehrpersonen heilpädagogische Massnahmen abdecken können sollen. Dies kann über die Beratung der Lehrpersonen durch eine Fachperson ausserhalb des Unterrichts oder über eine Zusatzausbildung erfolgen. Hauptmotiv ist die die Reduktion der Ansprechpersonen für die Schülerinnen und Schüler. Nebeneffekt wird die Reduktion des Mangels an Heilpädagoginnen und Heilpädagogen sein.

*RRZ 2.1e*

*Mit dem Projekt ALLE leistungsschwächere Lernende in Mathematik und Deutsch auf der Sekundarstufe I fördern.*

(Bildungsdirektion)

Das Projekt "ALLE" dauert bis Ende 2018. Es wird einen Zwischenbericht per Herbst 2018 geben, aufgrund dessen über das weitere Vorgehen entschieden wird. Für das dreijährige Projekt stehen Fr. 150'000.- zur Verfügung, die im KEF eingestellt sind. Es handelt sich dabei um eine Supervision im Sinne eines systematischen Unterrichtsfeedback für die Lehrkräfte.

Rund 20% der Schülerinnen und Schüler erreichen die Schulziele zum Abschluss der obligatorischen Schule nicht. Ungefähr die Hälfte davon erreicht sie in den auf die obligatorische Schule folgenden Jahren aber noch. Diese Werte sind über viele Jahre stabil. Ein Problem stellen darüber hinaus die spät zugewanderten Jugendliche dar. Für diese bräuchte es eine Integrationsstruktur. Die Regelstrukturen der Schulen sind auf Schülerinnen und Schüler mit einem Lerndefizit ausgerichtet wie z. B. das Berufsvorbereitungsjahr (siehe auch die regierungsrätliche Antwort auf die kantonsrätliche Anfrage KR-Nr. 351/2016).

*RRZ 5.1d*

*Die Integrationskraft der Volksschule stärken und ein Monitoring über den Einsatz sonderpädagogischer Massnahmen einrichten.*

(Bildungsdirektion)

Die Gemeinden werden vom Volksschulamt beraten. Sie können autonom sonderpädagogische Massnahmen verfügen. Die Gesamtkostenentwicklung konnte stabilisiert werden, die Quote der Massnahmen ist leicht rückläufig, mutmasslich da der Kostendruck bei den Gemeinden gestiegen ist.

In der regierungsrätlichen Antwort auf die kantonsrätliche Anfrage KR-Nr. 430/2016 ist eine Analyse der unterschiedlichen Quoten zur integrierten und zur separierten Sonderschulung ausgewiesen worden. Ein interkantonaler Vergleich ist nicht möglich, was die Bildungsdirektion bedauert, da die Heilpädagogik unterschiedlich gehandhabt wird. Der Kanton Zürich kann dies in seiner Bildungsstatistik gut aufschlüsseln, anderen Kantone nicht.

Für sonderpädagogische Massnahmen gibt es grundsätzlich drei verschiedene Bedürfnisarten: ein heilpädagogisches Bedürfnis, eine Verhaltensauffälligkeit oder eine Migrationsthematik. Sonderpädagogische Massnahmen werden nur dort integrativ getroffen, wo dies möglich ist.

*RRZ 8.2d*

*Innovative Lösungen für neue Formen des Wissens- und Technologietransfers im Rahmen von Graduiertenprogrammen, Spin-offs und assoziierten Instituten entwickeln.*

(Bildungsdirektion)

Die Universität ist eine Kooperationspartnerin für Behörden, die Industrie und andere Organisationen. Sie schliesst jährlich rund 500 Forschungsverträge ab. Sie führt mehr als 300 aktive Patentfamilien, mit denen sie die Innovationen aus ihrer Forschung für die Verwertung in neuen Produkten zugänglich macht. Sie führt über 300 Lizenzen im Bereich der Biotechnologie, der Medizinaltechnologie, der Informations- und Computertechnologie und Multimedia. Seit 1999 wurden mehr als 100 Spin-offs gegründet, welche neue Produkte entwickelten oder zur Marktreife führten. Sie haben eine sehr hohe Überlebensrate: 94% der Spin-offs sind mehr als fünf Jahre aktiv. Die Universität arbeitet mit dem Balgrist Campus zusammen. Der Milliardär Hansjörg Wyss hat ETH und Universität Zürich 120 Mio. Franken für ein neues Forschungszentrum zur Verfügung gestellt ("Wyss Translational Center Zurich").

Bei der Forschung mithilfe von Drittmitteln ist Transparenz wichtig. Sie werden in Jahresbericht bzw. Jahresrechnung der Universität Zürich ausgewiesen. Die kantonsrätliche Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit hat zudem Einsicht in die Verträge.

Auch die ZHAW führt ähnliche Projekte. Es gibt zahlreiche Spin-offs. Es bestehen Zusammenarbeiten mit verschiedenen Technoparks. Im Bereich der Produkteentwicklung besteht ein Engagement der Migros.

*RRZ 1.1 Die Kriminalität ist trotz Bevölkerungswachstums reduziert.*

*1.1a Auf kurzfristige Kriminalitätsschwerpunkte mit gezielten Aktionen reagieren.*

*1.1b Gewaltorientierte Straftaten mit Präventionskonzepten und frühzeitiger Intervention verringern.*

*1.1c Früherkennung und Bekämpfung der Entwicklung junger Menschen zur Bereitschaft für Straftaten.*

*1.1d Vermögenskriminalität mit innovativen Methoden präventiv und repressiv bekämpfen.*

*1.1e Früherkennung und Bekämpfung neuer Entwicklungen bandenmässiger Deliktbegehung verstärken.*

(Sicherheitsdirektion/Direktion der Justiz und des Innern)

Der Regierungsrat hat bewusst darauf verzichtet, eine eigene Priorisierung bei der Festlegung von Massnahmen im Zusammenhang mit der Kriminalitätsentwicklung vorzunehmen. Die Bevölkerungsentwicklung per se hat keinen direkten Einfluss auf die Gewichtung der Massnahmen. Allgemein kann festgehalten werden, dass der Bekämpfung von gewaltorientierten Delikten eine besondere Bedeutung beigemessen wird, da diese das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung massgeblich beeinflussen.

Ein besonders wichtiger Teil der Polizeiarbeit stellt stets die Prävention dar. Im Jahr 2014 hat die Kantonspolizei alle primär mit Präventionsarbeit befassten Dienststellen in einer neu geschaffenen Präventionsabteilung gebündelt. Bestandteil derselben bildet unter anderem der seit 2012 bestehende Dienst Jugendintervention. Dieser bezweckt, im Jugendbereich feststell-

bare negative Entwicklungen rasch möglichst zu erkennen und frühzeitig mit entsprechenden präventiven Massnahmen einzugreifen.

Taschen- und Trickdiebstählen wird einerseits mit einer starken Präsenz bzw. vermehrter Patrouillentätigkeit von Polizeikräften an Brennpunkten (z. B. grössere Bahnhöfe) und andererseits mit gezielten Aktionen (z. B. gegen Gepäckdiebstähle am Flughafen) begegnet. Des Weiteren trägt eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpern und Partnerorganisationen — insbesondere mit der Stadtpolizei Zürich — zu einer effizienten Verbrechensbekämpfung bei. Wie die Kriminalitätsstatistiken zeigen, ist die gesamte Kriminalität gemäss Strafgesetzbuch seit Jahren am Sinken. Im Kanton Zürich befindet sie sich auf dem tiefsten Stand seit über 30 Jahren. Im Jahr 2016 waren im Bereich der Vermögensdelikte insgesamt weniger Straftaten als im Vorjahr zu verzeichnen, was vor allem auf einen Rückgang bei den Taschen- und Trickdiebstählen zurückzuführen ist. Es ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Präventionskampagnen ihre Wirkung zeigen.

### *RRZ 1.2*

*Auf aktuelle Kriminalitätsentwicklungen wird wirksam reagiert und die Deliktahndung erfolgt rasch und konsequent.*

*1.2a Bekämpfung der Internetkriminalität verstärken.*

*1.2b Die festgelegten Schwerpunkte der Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung umsetzen.*

*1.2c Die Zusammenarbeit zwischen allen Strafverfolgungsbehörden optimieren.*

(Sicherheitsdirektion/Direktion der Justiz und des Innern)

Die Bekämpfung der Internetkriminalität steht im Vordergrund, da heute die Mehrheit der begangenen Straftaten Berührungspunkte zur Internettechnologie aufweist. In diesem Bereich sind die Strafverfolgungsbehörden vor grosse Herausforderungen gestellt, insbesondere im Hinblick auf die rasante technische Entwicklung und die internationalen Verflechtungen. Mit RRB Nr. 1081/2015 hat der Regierungsrat denn auch beschlossen, den Kampf gegen die Internetkriminalität weiterhin als Schwerpunkt der Strafverfolgung für die Jahre 2015-2018 zu führen. Zu diesem Zweck hat er am 8. Februar 2017 zusätzliche personelle Ressourcen bei der Kantonspolizei und bei der Staatsanwaltschaft bewilligt. Die Rekrutierung des zusätzlichen Personals wird insbesondere bei der Kantonspolizei anspruchsvoll. Es handelt sich dabei um Computerfachleute. In diesem Bereich steht man in Konkurrenz zu lohnmässig weitaus attraktiveren Arbeitgebern (Bsp. Google).

Bis heute ist der Kanton Zürich der einzige Kanton, in dem Justiz und Polizei im hochspezialisierten "Cybercrime"-Bereich ein gemeinsames Kompetenzzentrum betreiben. Die Form der Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei und Stadtpolizei Zürich bewährt sich, wovon sich auch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates anlässlich eines Besuches im Jahre 2016 überzeugen konnte. Der Kanton Zürich setzt sich dafür ein, dass in der Schweiz weitere regionale Zentren geschaffen werden. Zudem strebt er eine verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund an.

Für die Geschäftsprüfungskommission sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zu regeln. Verbesserungspotential hat sie zudem bei der internationalen Rechtshilfe erkannt, da viele Delikte einen Auslandsbezug aufweisen.

*RRZ 9.3 Das Steuersubstrat ist durch Erhalt der Position im interkantonalen und internationalen Steuerwettbewerb gesichert.*

### 9.3a

*Die Unternehmenssteuerreform III nach Verabschiedung durch die eidgenössischen Räte umsetzen und dabei die Konkurrenzfähigkeit des Kantons erhalten.*

### 9.3b

*Das Steuermonitoring betreffend natürliche und juristische Personen im bisherigen Rahmen weiterführen.*

### 9.3c

*Rechtzeitig eine Steuerstrategie formulieren unter Berücksichtigung des Monitorings und in Abhängigkeit von der Unternehmenssteuerreform III sowie unter Berücksichtigung der Entwicklungen in anderen Kantonen, auf nationaler und internationaler Ebene.*

(Finanzdirektion)

Bezüglich Steuern finden jeweils Steuerhearings mit der Stadt Zürich, dem BAK Basel und den Banken statt. Der prognostizierte Steuerertrag von 7,1 Mrd. Franken ist eingetroffen (21 Mio. Franken Abweichung).

Bezüglich USR III gestaltet sich die Ausgangslage als schwierig. Die Bundesvorlage zur USR III wurde in der Referendumsabstimmung vom 12. Februar 2017 deutlich abgelehnt. In der Folge wurde ein «Runder Tisch» zur Ausarbeitung einer neuen Bundesvorlage (Steuervorlage 17, SV 17) einberufen. Bundesrat Ueli Maurer, eine Delegation der kantonalen Finanzdirektoren (Basel, Genf, Zug und St. Gallen), Vertreter aller Parteien und Vertreter der Städte waren beteiligt. Die Eckwerte der daraus resultierenden neuen Vorlage als Empfehlungen an den Bundesrat wurden am 1. Juni 2017 bekannt gegeben. Die für den Kanton Zürich wichtige zinsbereinigte Gewinnsteuer soll nicht mehr Teil der Bundesvorlage sein.

Der Kanton Zürich holt nun die Einschätzung der Städte und Gemeinden ein. Diese sollen ihre Wünsche anmelden. Der Kanton bemüht sich um eine innerkantonale Positionierung und analysiert, was die verschiedenen Szenarien für ihn bedeuten würden.

### RRZ 10.1d

*Erarbeitung der Informatikstrategie 2015–2018 mit der Stossrichtung Standardisierung, Professionalisierung und Automatisierung der direktionsübergreifenden IT-Services sowie der Stossrichtung Voraussetzung schaffen für die komplette Digitalisierung in den Direktionen.*

(Finanzdirektion)

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Rahmen ihrer Tätigkeit in den letzten Jahren vertieft mit dem Thema IT in der kantonalen Verwaltung auseinandergesetzt. Sie wird ihre Erkenntnisse im entsprechenden Bericht festhalten und das Thema auch in den kommenden Jahren weiterverfolgen im Rahmen der Umsetzung des vom Regierungsrat am 25. Januar 2017 beschlossenen Projekts "Grundlagen für eine zukünftige kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie. Sie wird sich dabei auch mit dem Thema Strategie "Digitale Verwaltung" befassen, welche der Regierungsrat am 7. Dezember 2016 als Projekt beschlossen hat.

### RRZ 10.1f

*Ein Compliance Management System einführen, um Abweichungen von gültigen Regeln zu vermeiden.*

(Finanzdirektion)

Bezüglich Compliance wird auf den RRB Nr. 750 vom 13. Juli 2016 verwiesen, in welchem der Regierungsrat seine Grundhaltung zum Thema festgehalten und eine Arbeitsgruppe ins

Leben gerufen hat. Das kantonale Compliance-Management wird aus Richtlinien und Empfehlungen bestehen. Der Regierungsrat will nicht verbindliche Richtlinien über die Direktionen hinweg erlassen, sondern eine Sensibilisierung für Compliance erreichen.

Erstaunt hat die Geschäftsprüfungskommission zur Kenntnis genommen, dass die Direktion der Justiz und des Innern selbständig umfangreiche Compliance-Regeln erlassen hat.

Die Geschäftsprüfungskommission wird sich im Rahmen ihrer Tätigkeit auch mit dem Compliance-Management näher befassen. Sie wird ihre Erkenntnisse in der Berichterstattung über ihre Tätigkeit festhalten.

#### *RRZ 10.1g*

*Die direktionsübergreifenden Personaladministrationsprozesse standardisieren, dokumentieren und umsetzen sowie die Verantwortlichkeiten klar zuordnen. Damit die Grundlagen für weitergehende Automatisierungen und Systeme schaffen (z. B. Workflowlösungen).*  
(Finanzdirektion)

Im Personalwesen gibt es derzeit sehr viele Baustellen. Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf erkannt. Die Finanzdirektion möchte Schritt für Schritt vorgehen und die Bereiche anhand nehmen, in denen die Projekte schon konkret sind. Im Bereich Budget und Stellenplan ist dies noch nicht der Fall. Bei der Einführung von PULS-ZH musste man auf gewisse Sonderwünsche eingehen, damit sich alle daran beteiligten. Im Übrigen wird auf den separaten Bericht zum kantonalen Personalwesen verwiesen.

#### *RRZ 4.2*

*Die Gesundheitsversorgung im Kanton Zürich ist optimiert.*

##### *4.2 b*

*Versorgungsstrukturen und Prozesse qualitätsorientiert optimieren.*  
(Gesundheitsdirektion)

Zum CIRS (Critical Incident Reporting System) wurde ein externes Audit im Frühsommer 2016 durchgeführt mit erfreulichem Ergebnis. Dabei wurde die Strukturqualität geprüft mit 14 Kriterien. Zwei Drittel der Spitäler haben 12 von 14 Kriterien erfüllt. Der Stand ist gut und die Spitäler begrüssen das CIRS. Ein noch ungelöstes Problem ist allerdings das Strafrecht und das Haftpflichtrecht. Es gibt noch gewisse Unsicherheiten, ob das CIRS davor schützen kann. Die Gesundheitsdirektorenkonferenz hat das Anliegen dem Bundesamt für Gesundheit und dem Eidgenössischen Departement des Innern unterbreitet. Deren Antwort ist noch nicht zufriedenstellend. Das Instrument ist aber dennoch zweckmässig und wird eingeführt.

Zur Qualitätssicherung sind die Personalverfügbarkeit und das CIRS angeschaut worden.

Im laufenden Jahr steht die Qualitätsentwicklung im Vordergrund. Unter der Koordination der Gesundheitsdirektion und des Verbands Zürcher Krankenhäuser (VZK) haben die Zürcher Akutspitäler, Rehabilitationskliniken und Psychiatriekliniken, die Chefärzte-Gesellschaft des Kantons Zürich, die Patientenstelle Zürich und Krankenversicherer gemeinsam eine Qualitätsstrategie für den Bereich der stationären Versorgung im Kanton Zürich erarbeitet und verabschiedet. Die Spitäler sind über den Leistungsauftrag zu Outcome-Untersuchungen verpflichtet. Diese werden veröffentlicht ([www.anq.ch](http://www.anq.ch)).

Über die Mindestfallzahlen wird im Gesundheitsversorgungsbericht Rechenschaft abgelegt. Die positiven Erfahrungen sind die stärkere Reduktion der Mortalität, die stärkere Reduktion

der Aufenthaltsdauer und die weniger starke Steigerung der Kosten. Das Modell wird weiterbearbeitet. Es werden Mindestfallzahlen pro Operateur, Zertifikate und Nachweise der Ergebnisqualität geprüft. Dies wurde in Zusammenarbeit mit Fachleuten der Spitäler entwickelt. Es besteht weitgehender Konsens und ein gemeinsames Bekenntnis. Eine Umsetzung ist per 1. Januar 2018 geplant.

*RRZ 4.2c*

*Integrierte Versorgungs- und ganzheitliche Finanzierungsansätze unterstützen.*  
(Gesundheitsdirektion)

Mit der Einführung des SPFG wurde die akute Übergangspflege AÜP eingeführt, vor allem in den Pflegezentren der Stadt Zürich. Es gibt keine spezialisierten Institutionen. Nur 6%, also ein relativ kleiner Teil, der Patienten benötigt die AÜP. Wenn Physio- oder Ergotherapie erforderlich sind, werden diese durch den Arzt angeordnet und durch Beizug von Spezialisten erbracht.

*RRZ 8.1a*

*Das inländische Fachkräftepotenzial besser ausschöpfen durch den Abbau regulatorischer Hindernisse und mittels innovativer Lösungen. Die Rahmenbedingungen und Erwerbsanreize über die Ausgestaltung der Steuer- und Abgabensysteme sowie die ausserfamiliäre Betreuung verbessern.*  
(Volkswirtschaftsdirektion/Gesundheitsdirektion/Bildungsdirektion)

Zurzeit sind zwei Punkte bekannt und auch absehbar: die Lockerung der Anforderungen an Kinderkrippen und die Forderung nach einer Änderung im Bereich der Sozialversicherungen bei älteren Mitarbeitenden, insbesondere im Bereich der 2. Säule. Der Regierungsrat wird über die zu ergreifenden Massnahmen entscheiden. Die Forderung nach einem besseren Kündigungsschutz für ältere Mitarbeitende hält Volkswirtschaftsdirektion für kontraproduktiv, da dies bei den Unternehmen zu noch grösserer Zurückhaltung bei der Anstellung solcher Mitarbeitender führe. Die Flankierenden Massnahmen zu den Bilateralen Verträgen seien von den Stimmberechtigten gutgeheissen worden. Sie führten aber dazu, dass bspw. die orts- und branchenüblichen Löhne aufgrund KV-Lohnempfehlungen im Detailhandel vorsehen, dass eine 50-jährige Angestellte mit einer 3-jährigen KV-Ausbildung Anspruch auf ein Monatssalar von Fr. 6900.- brutto habe. Der Kanton Zürich habe vor solchen Folgen gewarnt und die Fragestellung aufgezeigt. Der von den Gewerkschaften geforderte „Lohnschutz“ ohne Berücksichtigung weiterer Faktoren (Migration, Branchenentwicklung und Bildungspolitisch) wirke zunehmend lähmend.

*RRZ 8.1c*

*Die Aussenwirtschaftsbeziehungen auf die Zukunftsmärkte gemäss der Länderliste des Regierungsrates fokussieren. Dabei stehen die Themenbereiche Finanzen, Umwelt und Industrie im Vordergrund.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

Auf der Länderliste für die Aussenwirtschaftsbeziehungen stehen die BRIC-Staaten, Südkorea, die USA und Südafrika. Die Aufgabe des Kantons ist diejenige eines Türöffners für Schweizer Firmen in diesen Ländern. In China werden Partnerschaften mit den Regionen Guangdong und Chongqing gepflegt. Die Volkswirtschaftsdirektion bildet Cluster und fragt innerhalb dieser Clusterbeziehungen die Unternehmen an, ob sie den Kanton im Rahmen einer Delegation begleiten wollen. Es handelt sich dabei in erster Linie um kleinere und mittlere

Unternehmen (KMU). Ein Erfolg der Volkswirtschaftsdirektion war die Ansiedlung der China Construction Bank (CCB) in Zürich. Eine weitere Bank werde nach Zürich kommen.

In Russland ist der Kanton zurzeit nicht aktiv, hält sich aber über das Swiss Russian Forum informiert. Mit Lindt und Sprüngli und Phonak sind zwei bedeutende Zürcher Unternehmen in Moskau tätig. Aus Indien liegt eine Anfrage aus Andhra Pradesh vor, nachdem ein Minister die Schweiz besucht hat. Eine Fact Finding Delegation wird sich vor Ort ein Bild machen. Für Brasilien besteht zurzeit kein Interesse von Schweizer Unternehmen. Gleiches gilt für Südafrika. In Südkorea hat der Kanton Innovationsparks studiert. Dieses Land wäre allenfalls für Unternehmen aus dem Bereich life science und IT interessant.

Die Unternehmergruppe Wettbewerbsfähigkeit wünscht sich Kontakte in die Nachbarregionen Baden-Württemberg, Bayern und Lombardei. Der Regierungsrat hat dieses Anliegen aufgenommen. Insbesondere über die Bodenseekonferenz bestehen gute Kontakte.

#### *RRZ 8.2b*

*Mitwirken bei der Ausgestaltung und Entwicklung des Innovationsparks in der Stiftung Innovationspark Zürich. Mit Leistungsvereinbarungen sicherstellen, dass das Areal für Innovationen genutzt wird.*

(Volkswirtschaftsdirektion)

Die Stiftung ist intensiv an der Arbeit. Die ETH hat per 1.März 2017 eine Halle für Robotik und Motorik übernommen. Die Leistungsvereinbarung des Kantons mit der Stiftung ist unterzeichnet, die Volkswirtschaftsdirektorin ist Präsidentin des Stiftungsrats. Beteiligt sind auch die ETH und die ZKB. Der Richtplan ist festgesetzt und der Gestaltungsplan ist auf dem Weg. Aufgrund der Zusammenarbeit mit der ETH und der ZKB sowie den eigenen Clusternetzwerken des Kantons besteht für den Innovationspark eine gute Basis.

Geplant ist, das Land im Baurecht zu übernehmen. Da der Flugplatz weiterhin für aviatische Zwecke genutzt werden darf, will der Regierungsrat dies für den Innovationspark nutzen, was eine einmalige Verbindung zwischen Innovationspark mit eigenem Flugplatz ergibt.

Mit Airbus wird ein erster namhafter internationaler Flugzeughersteller im Innovationspark einziehen. Des Weiteren gibt es Interessenbekundungen aus China. Allerdings wird zuerst die Asbestsanierung erfolgen müssen. Weiter sind Kooperationen mit ausserkantonalen Forschungsinstitutionen (Bsp. Davos) geplant. Die Geschäftsprüfungskommission hat den Innovationspark in ihren Themenspeicher aufgenommen und wird sich des Themas gelegentlich annehmen.

## **1.4 Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission**

Wie eingangs erwähnt wird im Rahmen der Vorberatung des Geschäftsberichts überprüft, inwieweit der Regierungsrat die Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission bei seiner Regierungs- und Verwaltungstätigkeit berücksichtigt. Zu diesem Zweck wurden die Empfehlungen aufgelistet und mit dem aktuellen Umsetzungsstand ergänzt. Die Überprüfung der im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2016 bis März 2017 neu festgehaltenen Empfehlungen wird im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2017 erfolgen. Dementsprechend ist dort der Stand der Umsetzung noch leer gelassen.



Nr.	Quelle/Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR1	KR-Nr. 81/2013, Schlussbemerkungen	Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. <i>Bei den Funktions- und Querschnittbereichen, beispielsweise Immobilien, Informatik und Personal, erwartet die Geschäftsprüfungskommission eine verstärkte politische Führung des Gesamtregierungsrates, so dass Entscheidungs- und Strategieumsetzungsprozesse rascher abgewickelt werden können.</i>	<i>Empfehlungen RR 1 bis RR 4 und RR 6</i> Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass der neu gewählte Regierungsrat den Funktions- und Querschnittbereichen eine stärkere Beachtung zukommen lässt. Er scheint sich besser bewusst zu sein, dass die Querschnittaufgaben – Immobilien, IT, Personal und Beschaffungswesen – eine politische Führung brauchen. Die einzelnen Themen sind jedoch den Direktionen zugeordnet, die für die Umsetzung zuständig sind. Der Regierungsrat hat inzwischen eine unabhängige Überprüfung der kantonalen Informatik durchführen lassen. Er hat daraufhin Handlungsbedarf eingeräumt und die Finanzdirektion beauftragt, Verbesserungsmassnahmen auszuarbeiten (RRB 68/2017). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diesen Schritt. Entscheidend wird aber sein, welche Massnahmen effektiv beschlossen und dann auch umgesetzt werden.
RR2	KR-Nr. 49/2014, Einleitung <i>siehe auch RR 1</i>	Zu einem anderen Fazit kommt die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der direktionsübergreifenden Aufgaben und Querschnittbereiche wie beispielsweise das Immobilienmanagement und das Submissionswesen. <i>In diesen übergeordneten Bereichen hat der Regierungsrat strategische Entscheide zu treffen und sicherzustellen, dass diese innert nützlicher Frist umgesetzt werden; das heisst der Gesamtregierungsrat hat seine Führungsfunktion direktionsübergreifend wahrzunehmen.</i> Wie der Berichterstattung am Beispiel des Immobilienmanagements entnommen werden kann, hat die Geschäftsprüfungskommission in diesen für den Kanton wichtigen Bereichen jedoch erhebliche Defizite festgestellt. <i>So nimmt der Gesamtregierungsrat seine strategische Führung nicht wahr, schiebt anstehende Entscheide vor sich hin oder aber er stellt die zeitgerechte Umsetzung gefällter Entscheide mit der Anordnung entsprechender Massnahmen nicht sicher.</i>	Konkrete Empfehlungen zum Personalwesen und zur Informatikführung macht die Geschäftsprüfungskommission in zwei separaten Berichten. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass ihre Empfehlungen zu den Funktions- und Querschnittbereichen vom Regierungsrat künftig vermehrt aufgenommen werden. Sie wird prüfen, ob sie punktuell auch politische Instrumente wie das Postulat einsetzen wird. Generell stellt sie aber fest, dass sich der Geist der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und zwischen den Direktionen ver-
RR3	KR-Nr. 49/2014, Schlussbemerkungen <i>siehe auch RR 1</i>	Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. <i>Bei den Funktions- und Querschnittbereichen sieht sie aber nach wie vor Optimierungspotenzial. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, gerade hier die politische Gesamtführung zu verstärken und sein Handeln vermehrt nach § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auszurichten: „Die Mitglieder des Regierungsrates räumen den Regierungsaufgaben Vorrang gegenüber der Führung der Verwaltung ein.“</i>	

RR4	KR-Nr. 86/2015, Einleitung <i>siehe auch RR 1</i>	<p>Wie im letzten Jahr ist aber das Fazit hinsichtlich der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit des Gesamtregierungsrates bzw. der Direktionen nicht zufriedenstellend. Verwies die Geschäftsprüfungskommission im letzten Berichtsjahr insbesondere auf das Immobilienmanagement, basieren ihre Feststellungen in diesem Berichtsjahr hauptsächlich auf ihren Abklärungen zum kantonalen Beschaffungswesen und zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in den Funktions- und Querschnittbereichen werden durch die Eigeninteressen der Direktionen oftmals verhindert oder verzögert. So wird beispielsweise die IT-Strategie des Regierungsrates stark verzögert oder unvollständig umgesetzt. <i>Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist es unabdingbar, dass der Regierungsrat diesen Bereichen und Aufgaben mehr Relevanz zumisst und sicherstellt, dass seine strategischen Entscheide zeitgerecht umgesetzt werden und die Umsetzung direktionsübergeordnet kontrolliert wird. Einmal mehr weist die Geschäftsprüfungskommission darauf hin, dass der Gesamtregierungsrat seine Führungsfunktion insbesondere auch direktionsübergreifend wahrzunehmen hat.</i></p>	<p>bessert hat, obwohl nach wie vor ein teilweise stark direktionsweises Handeln vorhanden ist.</p>
RR5	KR-Nr. 86/2015, Open Data	<p>Der Bund hält das Vorgehen bei der Freigabe der Behördendaten in der Open-Government-Data-Strategie Schweiz 2014-2018 fest. Auf kantonaler Ebene gibt es gegenwärtig noch keinen standardisierten Freigabeprozess mit objektiven Entscheidungskriterien. Ob Daten freigegeben werden, wird im konkreten Fall mit einer Güterabwägung entschieden. <i>Für die Geschäftsprüfungskommission ist der Freigabeprozess jedoch ein zentrales Element von OGD. Sie empfiehlt deshalb dem Regierungsrat, diesen in standardisierter Form und transparent sicherzustellen.</i> <i>Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission muss weiter gewährleistet sein, dass die technischen Zugangsanforderungen zu OGD nicht zu hoch sind.</i> Es sollen möglichst breite Bevölkerungskreise die Mög-</p>	<p>Begleitet wird das Projekt OGD@ZH während der Aufbauphase von einem Fachausschuss, der aus Vertretern der datenpublizierenden Stellen und einem Vertreter des Vereins opendata.ch zusammengesetzt ist. Der Fachausschuss hat den Freigabeprozess definiert und überwacht ihn. Der Bund hat ein neues OGD-Portal eingerichtet. Auf diesem Portal bieten der Bund, die Kantone, Gemeinden und weitere Organisationen mit staatlichen Aufgaben ihre frei verfügbaren Daten an. Der Kanton Zürich ist in diesem Bereich im Vergleich zu ande-</p>

		<p>lichkeiten von OGD nutzen können. <i>Weiter empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, ein standardisiertes Verfahren einzuführen, damit Nutzer und Nutzerinnen auf einfache Art und Weise Rückmeldungen machen können.</i> Aus solchen Meldungen kann unter anderem der Nutzen der zur Verfügung gestellten Daten abgeleitet werden.</p> <p>Das Projekt steht gegenwärtig in der Aufbauphase. Diese soll 2016 abgeschlossen sein. <i>Die Geschäftsprüfungskommission wird sich dannzumal über die Ergebnisse und das geplante weitere Vorgehen informieren lassen.</i></p>	<p>ren Kantonen gut vertreten. Er hat sein Angebot an abrufbaren Datensätzen ausgeweitet.</p> <p>Nach Abschluss der Aufbauphase (2016) ist dem Regierungsrat Bericht zu erstatten und das weitere Vorgehen zu beantragen. Die Geschäftsprüfungskommission wird dannzumal prüfen, ob die weiteren Empfehlungen zu Open Data berücksichtigt worden sind.</p> <p>Der Regierungsrat hat am 26. Oktober 2016 die Umsetzung der GIS-ZH-Strategie 2017-2020 genehmigt und auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt.</p> <p>Über die Umsetzung von Open Government Data in anderen Bereichen ist zurzeit noch nichts Näheres bekannt. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich zu gegebenem Zeitpunkt wieder darüber informieren lassen.</p>
RR6	<p>Vorlage 5176a siehe auch RR 1 Funktions- und Querschnittsbereiche</p>	<p>..... Die Vertrauensbasis sei innerhalb des Regierungsrates ein wichtiger Wert. Aus diesen Ausführungen könne geschlossen werden, dass der Arbeit im Kollegium eine grosse Bedeutung beigemessen werde.</p> <p><i>Die Geschäftsprüfungskommission nimmt diese Aussagen kritisch zur Kenntnis. Sie wird in der neuen Legislatur im Rahmen ihrer Abklärungen die Gelegenheit haben, sich davon überzeugen zu lassen.</i></p>	<p><i>Siehe Umsetzungsstand zu RR 1</i></p>
RR7	<p>Vorlage 5176a Schlusswort</p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission konnte im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts 2014 keine grösseren Mängel in der Tätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung feststellen. Wie bereits in früheren Jahren kommt sie zum Schluss, dass der Geschäftsbericht insgesamt einen positiven Eindruck von der Arbeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung hinterlässt. Die Geschäftsprüfungskommission kann diesen Eindruck zwar grundsätzlich bestätigen. <i>Aus ihrer Sicht würden jedoch eine vermehrte selbstkritische Betrachtungsweise oder Überlegungen zu möglichem Verbes-</i></p>	<p>Der Regierungsrat hält fest, dass sein Geschäftsbericht rückblickend und nicht in die Zukunft gerichtet ist. Aus seiner Sicht ist der Kanton Zürich gut aufgestellt, so dass im Geschäftsbericht durchaus positiv berichtet werden darf.</p> <p>Gemäss RRB 1131 vom 29. Oktober 2014 wird der Geschäftsbericht für das Jahr 2016 erstmals neu gestaltet. Das neue Konzept wird in den Geschäftsbericht klarere Strukturen bringen.</p>

		<p><i>serungspotenzial die Aussagekraft der regierungsrätlichen Berichterstattung aufwerten. Ebenso würde begrüsst, wenn der Regierungsrat vermehrt auch über den Stand schwieriger und komplexer Projekte und damit verbundenen Problemen oder über politische Fragestellungen berichten würde.</i> Die Geschäftsprüfungskommission möchte in diesem Zusammenhang auf ihren Tätigkeitsbericht 2014/2015 (KR-Nr. 86/2015) verweisen. Darin wird insbesondere bei den Funktions- und Querschnittsbereichen Optimierungspotenzial geortet. So ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere im IT-Bereich oder im kantonalen Submissionswesen auf Mängel gestossen.</p>	<p>Der Geschäftsbericht besteht neu aus drei Teilen: Teil I: Regierungsrat; Teil II: Direktionen und Staatskanzlei; Teil III: Finanzbericht.</p> <p>Teil I hat eine politische Ausrichtung. Er orientiert einerseits über die Legislaturziele und nennt deren Stand, andererseits nennt er wichtige Ereignisse und Projekte des Berichtsjahres. Er gibt zudem einen Überblick über die Ressourcen des Kantons in den Bereichen Personal, Immobilien und Informatik.</p> <p>Die Informationen sind durch die übersichtlichere Darstellung und die nachvollziehbarere Strukturierung besser aufzufinden. Gut gefällt insbesondere der Umstand, dass in Teil I doch fast 40 wichtige Ereignisse, Entwicklungen und Projekte nach Politikbereichen (nicht direktionsweise) ein wenig näher dargestellt werden. Allerdings ist die Auswahl nicht immer nachvollziehbar, da auch Punkte von eher untergeordneter Bedeutung darin enthalten sind, auf der anderen Seite aber Punkte fehlen, die von relativ hoher gesellschaftlicher Relevanz sind.</p>
RR8	KR-Nr. 62/2017 IT	<p>Änderungen allein auf Verwaltungsebene reichen nicht aus. Die Geschäftsprüfungskommission erachtet es als entscheidend und erwartet, dass auch der Regierungsrat seine politische Führungsverantwortung für die Querschnittsaufgabe der Informatik spürbar stärker wahrnimmt als in der Vergangenheit. Dies gilt nicht nur für das anstehende Reformprojekt, sondern auch dauerhaft. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt vertieft zu prüfen, welche organisatorischen Massnahmen zu diesem Ziel beitragen können (zusätzlich zu einem Bewusstseinswandel im Regierungsrat); beispielsweise sollte eine <i>Einbindung mindestens eines Regierungsratsmitglieds</i></p>	<p><i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i></p>

	<p>in das neu zu schaffende Gremium zur strategischen Steuerung der kantonalen Informatik (siehe folgende Empfehlung) geprüft werden. Im Übrigen begrüsst die Geschäftsprüfungskommission in diesem Zusammenhang ausdrücklich, dass im Projektausschuss für die externe Überprüfung wie auch für die nun anstehenden Umsetzungsarbeiten drei Regierungsmitglieder Einsitz genommen haben.</p> <p>Bisher fehlte ein Gremium, welches über die nötigen Kompetenzen zur strategischen Führung, Planung und Steuerung der kantonalen Informatik verfügte. Die im RRB 68/2017 vorgesehene Ablösung der KITT-Struktur sollte deshalb zur <i>Schaffung eines Gremiums</i> genutzt werden, dessen Mitglieder eine <i>strategische, gesamtkantonale Perspektive</i> vertreten können und das über <i>wirksame Instrumente zu deren Durchsetzung</i> verfügt. Ein solches Gremium muss auch die Aufgabe haben, zwischen Politik (Regierungsrat) und operativer Ebene zu vermitteln. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei der Zusammensetzung mindestens so sehr auf strategische Kompetenzen wie auf IT-Fachkompetenzen zu achten.</p> <p>Eine zielgerichtete und sinnvolle IT-Steuerung setzt voraus, dass ein leistungsfähiges, starkes IT-Controlling besteht. Auf direktionsübergreifender Ebene fehlt ein solches bisher aber weitestgehend. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt die rasche Einrichtung eines <i>zentralen IT-Controllings</i> und dessen Ausstattung mit den nötigen Kompetenzen.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission ist klar der Auffassung, dass im Zentrum des Umsetzungsprojekts weniger fachtechnische IT-Fragen stehen sollten als vielmehr Fragen der Führung, der Strategie und der Organisation. Sie empfiehlt namentlich bei der personellen Besetzung der mit den Umsetzungsarbeiten betrauten <i>Gremien</i> darauf zu achten, dass genügend <i>strategische und organisatorische Kompetenzen</i> darin vertreten sind.</p>	
--	---	--

		<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei den Reformarbeiten dem Einbezug des betroffenen Personals und dem <i>Change-Management</i> eine hohe Beachtung zu schenken,</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission ist überzeugt, dass von den <i>Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen</i> bei der Informatikführung und -steuerung gelernt werden kann.</p>	
J11	KR-Nr. 81/2013, IT in der JI <i>siehe auch FD 1 und FD 4</i>	<p>Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission beim KITT. Fehlende Kapazitäten in der KITT-Geschäftsstelle dürfen nicht dazu führen, dass zentrale Projekte und damit letztendlich effiziente Lösungen verzögert werden. <i>Gerade mit Blick auf die Kosten empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, die personellen Kapazitäten bei der KITT-Geschäftsstelle nochmals zu überprüfen.</i> Sie ist sich aber bewusst, dass diese Empfehlung nicht an die Direktion der Justiz und des Innern, sondern an die Finanzdirektion bzw. den Regierungsrat zu richten ist.</p>	<i>Siehe FD 1.</i>
J12	<i>Siehe DS2</i>		
J13	KR-Nr. 62/2017 Justizvollzug	<p>Die Aufgaben und Prozesse sollten klar geregelt und deren Erfüllung möglichst einfach sein und nicht ständigen nicht zwingenden Änderungen unterworfen werden. Die Direktion sollte nach Ansicht der Kommission prüfen, ob und wie die <i>hohen Fallzahlen</i> und die <i>spezifische Fallführung</i> in den BVD besser bewältigt werden können.</p>	<i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i>
J14	KR-Nr. 62/2017 KESB	<p>Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass ein Auslöser für die kritischen Stimmen aus den Gemeinden ein Kommunikationsdefizit zwischen diesen und den KESB sein könnte. Sie empfiehlt der Direktion, mit geeigneten <i>vertrauensbildenden Massnahmen</i> diesem Defizit entgegen zu wirken. Die Weiterentwicklung der <i>Zusammenarbeit</i> zwischen den Beteiligten ist dringend zu <i>intensivieren</i>.</p> <p>Auch die komplizierten <i>Finanzströme</i> – zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie <i>direktionsübergreifend</i> – können</p>	<p>Die Kommunikationsdefizite und Schnittstellenprobleme sind durch die „Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich“, herausgegeben vom Ausschuss des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, reduziert worden. In diesem Dokument werden auch die Finanzströme transparenter und einfacher geregelt.</p> <p>Die GPK wird das Thema wei-</p>

		<p>Missverständnisse hervorgerufen haben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier <i>Klärungsbedarf</i> gegenüber den beteiligten Akteuren.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Vorschläge des Gemeindeamtes für mögliche <i>Gesetzesanpassungen</i> auf Bundesebene. Sie empfiehlt der Direktion, diese <i>an geeigneter Stelle</i> – Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren oder kantonale Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier – <i>vorzubringen</i>.</p>	<p>terverfolgen.</p>
DSI	KR-Nr. 86/2015, Forensisches Institut	<p>Grundsätzlich ist sich die Geschäftsprüfungskommission einig, dass das FOR im Rahmen der Übergangslösung trotz unterschiedlicher Arbeitsverhältnisse für die kantonalen und städtischen Mitarbeitenden effektiv und zuverlässig seine Aufgaben erfüllt. <i>Eine Minderheit der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission erwartet jedoch, dass nach der rechtlichen Zusammenführung des FOR in eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt einheitliche personalrechtliche und vorsorgerechtliche Bedingungen geschaffen werden müssen; sowohl für die Polizeiangehörigen wie auch für die Zivilmitarbeitenden. Eine Mehrheit der Geschäftsprüfungskommission würde längerfristig ebenfalls eine vollständige Vereinheitlichung im Personalbereich begrüßen, geht aber davon aus, dass eine solche nur schrittweise und über einen längeren Zeitraum hinweg umgesetzt werden kann. Fürs erste kann die Mehrheit mit der aktuellen Situation gut leben. Die Geschäftsprüfungskommission ist sich aber wiederum einig, dass es ihre Aufgabe ist zu prüfen, ob die Aufgabenerfüllung des FOR trotz der gewählten „Kompromiss“-Lösung weiterhin effizient und zielführend möglich ist. Schliesslich gab es einzelne skeptische Stimmen zur Kostenaufteilung zwischen Kanton und Stadt. Politische Diskussionen – insbesondere seitens der Stadt Zürich – seien denkbar. Auch bei der parlamentarischen Kontrolle wird Klärungsbedarf geltend.</i></p>	<p>Das Forensische Institut (FOR) arbeitet nach wie vor gestützt auf eine von den Kommandanten von Kantonspolizei und Stadtpolizei erarbeiteten Übergangsregelung vom 15. März 2013.</p> <p>Zwischenzeitlich wurden die Vorlagen für die Änderung des Polizeiorganisationsgesetzes und des Polizeigesetzes als Grundlagen für die Verselbstständigung des FOR wie auch die Vereinbarung über die Errichtung und den Betrieb erarbeitet. Mit Schreiben vom 30. März 2015 teilte der Vorsteher des Polizeidepartementes der Stadt Zürich mit, dass der Stadtrat damit grundsätzlich einverstanden ist und die Vorlage an den Gemeinderat gehen soll. Mit Schreiben vom 5. Mai 2015 teilte die Regierungspräsidentin dem Stadtrat von Zürich mit, dass der Regierungsrat mit dem weiteren Vorgehen einverstanden ist.</p> <p>Gemäss Sicherheitsdirektion entspricht es einem ausgeprägten Anliegen der polizeilichen Mitarbeitenden des FOR, weiterhin ihrem Stammkorps angehören zu können. Dies sei auch sinnvoll, weil die Tätigkeit im FOR vielfach nur eine beschränkte Zeit der Berufslaufbahn der polizeilichen Mitarbei-</p>

			<p>tenden ausmache. Deshalb werden Polizeiangehörige im FOR auch in Zukunft – anders als die speziell rekrutierten Zivilangestellten – für die Dauer ihrer Tätigkeit nicht Angestellte des FOR, sondern von ihren jeweiligen Stammkorps abkommandiert. Damit kommt es zu keiner – wie von der Geschäftsprüfungskommission empfohlenen – personal- und vorsorgerechtlichen Vereinheitlichung, was zumindest von einem Teil der Geschäftsprüfungskommission kritisch hinterfragt wird. Die von der Sicherheitsdirektion gewählte Lösung ist aus Sicht der Kommission suboptimal. Die Empfehlung wird aber aufgrund des Beschlusses der Sicherheitsdirektion gestrichen.</p>
DS2 JI2	KR-Nr. 62/2017 Cybercrime	<p>Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission jedoch insbesondere bei der <i>Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen</i>. Dringend erforderlich ist zudem ein <i>überregionales Kompetenzzentrum</i> mit Beteiligung des Bundes und weiterer Kantone. Die diesbezüglichen Konzepte und Projekte sind mit hoher Priorität voranzutreiben.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt zudem, die <i>Zusammenarbeit mit den Hochschulen</i>, insbesondere zur Gewinnung von neuen Informatikfachleuten, zu verstärken.</p> <p>Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die Geschäftsprüfungskommission im Bereich <i>Rechtshilfe</i> bei Delikten mit Auslandbezug. Zwar regelt die Convention on Cybercrime Wichtiges, doch gilt sie nur für Vertragsstaaten. Das kann dazu führen, dass das Kompetenzzentrum an Grenzen stösst und gezwungen ist, in Einzelfällen seine Ermittlungen abubrechen. Es ist jedoch Sache des Bundes, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Rechtshilfe zu prüfen und umzusetzen.</p>	<p><i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i></p>



FD1	KR-Nr. 81/2013, Umsetzung IT-Strategie siehe auch JI 1 und FD 4	<i>Hingegen ist die Geschäftsprüfungskommission der Ansicht, dass die Kompetenzen des KITT zu überprüfen sind. Insbesondere sollte das KITT die Umsetzung der Informatikstrategien in den Direktionen und der Staatskanzlei überprüfen können. Weiter bedauert die Geschäftsprüfungskommission, dass auf die Schaffung eines Competence Centers für Informatikstandards und Informatikarchitektur verzichtet wird. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sind insbesondere die Informatikstandards ein wichtiger Bestandteil der Informatikstrategie.</i>	Der Regierungsrat hat mit RRB 68/2017 beschlossen, das KITT aufzulösen und die KITT-Geschäftsstelle in eine neue Struktur zu überführen. Wie das künftige Organisationsmodell aussehen wird, ist noch nicht bestimmt. Die Geschäftsprüfungskommission wird in ihrem separaten Bericht zur vertieften Untersuchung zur IT der kantonalen Verwaltung Empfehlungen formulieren.
FD2	KR-Nr. 81/2013, Personalmanagement- Strategie	<i>Die Geschäftsprüfungskommission bedauert zudem, dass auf die Durchführung einer kantonsweiten Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitszufriedenheit verzichtet wird. Eine solche könnte wertvolle Informationen zu weiterem Verbesserungspotenzial liefern. Wie bei anderen direktionsübergreifenden Bereichen vertritt die Geschäftsprüfungskommission auch im Bereich Personalmanagement die Ansicht, dass die Kompetenzen klarer geregelt werden sollten. Vorliegend würde das bedeuten, die Position des Personalamtes gegenüber den Direktionen zu stärken. Immerhin nimmt die Geschäftsprüfungskommission positiv zur Kenntnis, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Personalamt und Direktionen in den letzten Jahren zumindest verbessert hat und intensiviert worden ist.</i>	Die Subkommission „Personal“ der Geschäftsprüfungskommission hat sich in den letzten Monaten eingehend mit dem kantonalen Personalmanagement (insbesondere auch mit Blick auf die direktionsübergreifenden Aspekte) befasst und die Geschäftsprüfungskommission wird einen separaten Bericht zum kantonalen Personalwesen vorlegen.
FD3	KR-Nr. 49/2014, Kantonales Steueramt	<i>Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den Gemeindesteuerämtern hält die Geschäftsprüfungskommission an ihren Feststellungen und Empfehlungen aus dem Jahr 2009 fest. Mit Blick auf Effizienz und Effektivität ist eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Steuern notwendig. Zumindest sollte eine Vereinheitlichung der IT-Systeme in den Gemeinden baldmöglichst realisiert werden.</i>	Gemäss Aussage der Finanzdirektion hat sich die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den kommunalen Steuerämtern bewährt. Ein Gutachten der HSG bestätigt dies. Vorangetrieben wird die gemeinsame IT-Plattform von Kanton und Gemeinden. Aus verschiedenen, nicht zuletzt auch finanziellen Gründen ist ein schrittweises Vorgehen geplant, das über die laufende Legislaturperiode hinausgehen wird. Zuerst soll ZüriPrimo abgeschlossen werden. Die IT-Plattform befindet sich

			in der Initialisierungsphase. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich vor Ablauf der Legislatur erneut nach dem Stand dieses Projektes erkundigen.
FD4	KR-Nr. 86/2015 IT in der kantonalen Verwaltung <i>siehe auch JI 1 und FD 1</i>	<p>Die kantonale IT-Strategie 2008 ist verzögert und unvollständig umgesetzt worden. So werden wichtige Teilprojekte der Umsetzungseinheiten 1 und 2 erst mit der neuen abschliessenden Umsetzungseinheit 3 bis Ende 2015 umgesetzt werden, das heisst mit zwei Jahren Verzögerung zur ursprünglichen Planung. Auf die direktionsübergreifende Umsetzung der ursprünglichen Einheiten 3 und 4 wurde ganz verzichtet. Fraglich ist aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zudem, ob bis Ende 2015 die von der Finanzkontrolle festgestellten Lücken in den IT-Bereichen Führung und Sicherheit beseitigt sind.</p> <p><i>Die kantonale IT-Organisation ist nicht optimal angelegt zur Um- bzw. Durchsetzung der kantonalen IT-Strategie, die schlussendlich vom Regierungsrat als verbindliche Arbeitsgrundlage verabschiedet wurde. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission drängt es sich auf, dass die KITT-Geschäftsstelle mit den notwendigen Kompetenzen und insbesondere mit einem Weisungsrecht gegenüber den Direktionen und der Staatskanzlei ausgestattet wird. Zu prüfen ist, ob sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen könnte, wenn sie in ein kantonales Amt überführt würde. Es wäre Aufgabe des Regierungsrates zu entscheiden, bei welcher kantonalen Einheit – Direktion oder Staatskanzlei – dieses Amt angegliedert würde. Die KITT-Verordnung vom 14. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2006, ist diesen Erkenntnissen entsprechend anzupassen. Damit dem IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung die notwendige Priorität zukommt, ist es aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission unabdingbar, dass der Gesamtregierungsrat diesem Thema mehr Relevanz zumisst. Er hat sicherzustellen, dass seine entsprechenden Beschlüsse korrekt und termingerecht umgesetzt werden.</i></p>	<p>Der Regierungsrat hat inzwischen eine unabhängige Überprüfung der kantonalen Informatik durchführen lassen. Er hat daraufhin Handlungsbedarf eingeräumt und die Finanzdirektion beauftragt, Verbesserungs-massnahmen auszuarbeiten (RRB 68/2017). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diesen Schritt. Entscheidend wird aber sein, welche Massnahmen effektiv beschlossen und dann auch umgesetzt werden.</p> <p>Konkrete Empfehlungen zur IT in der kantonalen Verwaltung macht die Geschäftsprüfungskommission in einem separaten Bericht.</p>

VD1	KR-Nr. 81/2013, AWA, Bereich Arbeitsbedingungen	<p><i>Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission bei der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Städten Zürich und Winterthur im Bereich Arbeitsinspektorate. Zwar ist der historische Hintergrund dieser Organisation zu berücksichtigen, doch sollte dadurch eine objektive Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabenteilung nicht verhindert werden.</i></p>	<p>Der Bereich Arbeitsbedingungen des AWA hat eine Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabenteilung vorgenommen. Nach dieser sind die gegenwärtige Leistungsvereinbarung des Kantons mit den beiden Städten sowie die darin festgelegte Aufgabenteilung nicht mehr aktuell und der Vollzug in der Koordination mit den beiden Städten aufwändig sowie wenig kundenfreundlich für betroffene Unternehmen. Deshalb wurde vom AWA eine neue Leistungsvereinbarung vorbereitet, die zu einer Verbesserung führen soll. Diese muss den beiden Städten noch vorgelegt werden, wobei das Verhandlungsergebnis noch offen ist.</p> <p>Im Kantonsrat wurde zu diesem Thema am 8. Dezember 2015 das Postulat KR-Nr. 330/2015 eingereicht, das die Bildung eines einheitlichen Arbeitsinspektorates für den Kanton Zürich fordert.</p> <p>Der Regierungsrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Im Kantonsrat wurde jedoch ein Antrag auf Diskussion gestellt. Die Überweisung konnte daher noch nicht erfolgen.</p>
VD2	KR-Nr. 62/2017 RAV, 50+	<p>Um die Veränderungen und Entwicklungen im Arbeitsmarkt und deren Auswirkungen auf die Stellensuchenden bei ihrer Beratertätigkeit beachten zu können, ist für diese Mitarbeitenden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission eine <i>entsprechende Weiterbildung sicherzustellen.</i></p> <p>Das Arbeitslosenversicherungsgesetz lässt es ausserdem nicht zu, dass die RAV den Arbeitsuchenden <i>Umschulungen</i> anbieten können. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sollte auf Bundesebene geprüft werden, ob dieses Gesetz entsprechend zu ändern wäre, um solche Umschulungen zu ermöglichen. In Zukunft wird es vermehrt vorkommen, dass einzel-</p>	<p><i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i></p>

		<p>ne Berufe im Arbeitsmarkt nicht mehr existieren, wie dies bereits heute für den Druckerberuf der Fall ist. Deshalb ist es wichtig, dass die RAV die <i>Veränderungen einzelner Berufsbilder systematisch mitverfolgen</i> und ihre Erkenntnisse in die Beratertätigkeit einfließen lassen. Eine Möglichkeit wäre, für ein solches Monitoring externe Fachpersonen beizuziehen.</p> <p>Weiter gibt es Personengruppen mit Mehrfachproblematiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die trotz aller Bemühungen seitens der Institutionen nur schwierig in den ersten Arbeitsmarkt integriert können. Für diese sind insbesondere die Angebote der iiz wichtig. Im Jahr 2014 sind der <i>Geschäftsstelle iiz</i> 261 Aufträge erteilt worden. Allenfalls sollte <i>vermehrt auf diese Angebote zurückgegriffen werden</i>. Ein weiteres Modell, das die Sozialen Dienste der Stadt Zürich und das AWA gemeinsam anbieten, ist die <i>Sozialberatung im RAV</i>. Damit sollen mögliche soziale Schwierigkeiten, die bei der Stellensuche hinderlich sind, identifiziert und bewältigt werden.</p> <p>Die Kontakte der RAV zu den Arbeitgebenden erachtet die Geschäftsprüfungskommission als äusserst wichtig. Neben den bisherigen Aktivitäten sollten zusätzliche Möglichkeiten geprüft werden, damit Arbeitgebende <i>vermehrt freie Stellen bei den zuständigen RAV melden</i>.</p>	
GDI	KR-Nr. 81/2013, PUK / Zentrum für Forensische Psychiatrie	<p>Was der Geschäftsprüfungskommission zu denken gibt, ist der Umstand, dass im Sicherheitstrakt mangels Alternativen auch schon zwei Jugendliche von 16 Jahren untergebracht wurden. Dies wird jedoch auch vom Zentrumspersonal als kein wünschenswerter Zustand erachtet. <i>Die Abklärung des Bedarfs an forensisch-psychiatrischen Einrichtungen für Jugendliche sollte daher prioritär vorangetrieben werden, damit möglichst rasch entsprechende Institutionen die speziellen Bedürfnisse solcher Patientinnen und Patienten erfüllen können</i>.</p>	<p>Die problematische Situation der Jugendlichen hinsichtlich forensisch-psychiatrischer Einrichtungen konnte noch nicht befriedigend gelöst werden. Es wurde festgestellt, dass es drei bis vier Plätze für Jugendliche braucht. Um eine sinnvolle betriebliche Grösse an Anzahl Plätzen zu erreichen, müssen diese Plätze für die Jugendlichen mit Plätzen für junge Erwachsene kombiniert werden. Dafür wird in der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) Rheinau ein zweiter Trakt mit</p>

			<p>reduzierter Sicherheit erstellt. Die Kriseninterventionen dauern im Durchschnitt etwa 30 Tage. Die Direktion der Justiz und des Innern hat ihren Bedarf an Plätzen bei der Gesundheitsdirektion angemeldet und die prospektiven Preise akzeptiert. Der Richtplan für die Erweiterung ist im Kantonsrat hängig. Zur Überbrückung wurden für dringende Fälle im Massnahmenzentrum Uitikon ein Jugendpsychiater und in der PUK Rheinau ein spezialisierter Sozialarbeiter angestellt. Zudem erfolgt wo nötig eine ausserkantonale Platzierung.</p>
B11	KR-Nr. 49/2014, Berufsfachschulen	<p>Die Geschäftsprüfungskommission teilt die Haltung der Bildungsdirektion, dass das Brückenangebot (10. Schuljahr) nur für solche Jugendliche zur Verfügung stehen sollte, die tatsächlich noch Bildungsdefizite aufweisen oder denen die genügende Reife noch fehlt. <i>Sie empfiehlt deshalb, die weitere Entwicklung in diesem Bereich sorgfältig zu beobachten.</i></p>	<p>Die Bildungsdirektion führt im Bereich Brückenangebot eine Leistungsüberprüfung durch. Aus ihrer Sicht standen zwei Massnahmen zur Diskussion: Kürzung der Beiträge an die Gemeinden oder eine Zulassungsbeschränkung für den Eintritt ins 10. Schuljahr. Mit Beschluss vom 14. November 2016 hat der Bildungsrat die Zulassungsvoraussetzungen verschärft. Neu wird nur noch zugelassen, wer aufgrund individueller Bildungsdefizite nicht fähig ist, eine Lehrstelle anzutreten. Eine erfolglose Lehrstellensuche allein genügt nicht mehr als Zulassung. Die Änderung ist am 1. Januar 2017 in Kraft getreten. Die Empfehlung ist damit erledigt. Die Geschäftsprüfungskommission wird die Wirksamkeit der Umsetzung überprüfen.</p>
B12	KR-Nr. 62/2017 Mittelschulen, SO	<p>Die Bildungsdirektion hat aufgrund der Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission Handlungsbedarf im Bereich der Schülerorganisationen erkannt. Sie wird die Schulleitungen anweisen, die <i>SO-Statuten auf das Element der Zwangsmitgliedschaft zu überprüfen und diese zu beseitigen.</i></p>	<p><i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i></p>

		<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt der Bildungsdirektion bei dieser Gelegenheit <i>sicherzustellen, dass Schülerinnen und Schüler, die nicht Mitglieder der SO sind, ihr Wahlrecht für die Vertretung der Schülerschaft im Gesamtkonvent wahrnehmen können.</i></p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt der Bildungsdirektion zudem, überprüfen zu lassen, ob die <i>politische und konfessionelle Neutralität den Schülerorganisationen genügend bekannt ist</i>, bzw. zu veranlassen, allenfalls die SO-Statuten entsprechend zu ergänzen.</p>	
BD1	KR-Nr. 81/2013, Immobilienmanagement <i>siehe auch BI 3</i>	<p>Zwischenbericht: .... Im Übrigen wird die Geschäftsprüfungskommission der Überprüfung des Immobilienmanagements weiterhin eine hohe Priorität einräumen und sich vom Regierungsrat spätestens vor den Sommerferien 2013 über die Vorschläge der Finanzdirektion zur Optimierung der finanziellen Steuerung sowie über die Vorschläge der Baudirektion zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen und Zuständigkeiten im Immobilienbereich informieren lassen. Zudem hat der Regierungsrat dannzumal das weitere Vorgehen und die Terminplanung aufzuzeigen. Nach Abschluss ihrer Abklärungen wird die Geschäftsprüfungskommission den Kantonsrat in einem Schlussbericht über ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen informieren.</p>	<p>Der Kantonsrat hat der PI Guyer (KR-Nr. 29/2013, Einführung des kantonalen Mietermodells) am 2. November 2015 zugestimmt: Der Regierungsrat erlässt als Erstes eine Verordnung zum Vollzug der neuen Bestimmungen. Die Verordnung bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. Er legt dem Kantonsrat die Verordnung gemäss § 40 a Abs. 6 OGRR bis zum 1. Juli 2016 zur Genehmigung vor. Die übrigen Gesetzesänderungen treten am 1. Januar 2018 in Kraft, das heisst bis dahin muss die Organisation entsprechend angepasst sein.</p> <p>Die Umsetzung der PI Guyer beinhaltet gemäss Baudirektion eine komplette Neuausrichtung des kantonalen Immobilienmanagements, das den Miteinbezug sämtlicher kantonalen Immobiliennutzer notwendig machen würde. Dies, in Kombination mit den mangelnden Ressourcen, habe dazu geführt, dass die Verordnung nicht innert Frist dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden könne. Für die Einführung des kantonalen Mietermodells müssen unter anderem 37 Anlagebuchhaltungen zusammengeführt werden, was entsprechend</p>

			<p>Zeit benötigt.</p> <p>Mit Beschluss vom 6. Juli 2016 hat der Regierungsrat die Ergebnisse der Initialisierungsphase des Projekts genehmigt, den Stellenplan des Immobilienamts ergänzt und die Konzeptionsphase ausgelöst. Der Geschäftsprüfungskommission wurde an ihrer Sitzung vom 18. Mai 2017 das Projekt inklusive des Entwurfs für das Leitbild Immobilien vorgestellt. Noch vor den Sommerferien soll dieses mit einem entsprechenden Regierungsratsbeschluss zum Konzept verabschiedet werden. Ziel ist es, das Mietermodell auf den 1. Januar 2019 in Kraft zu setzen.</p>
BD2	KR-Nr. 49/2014, MZU, Umsetzung der GPK-Empfehlungen	<p>Die Geschäftsprüfungskommission nahm die Ausführungen des Regierungsrates zur Kenntnis, wobei die Frage diskutiert wurde, ob mit einer professionellen Projektorganisation verbunden mit einem effektiven Controlling solche Mängel nicht frühzeitiger hätten erkannt werden müssen. <i>Es wird sich insbesondere im Rahmen des Grossprojektes PJZ zeigen, wie wirkungsvoll das Baucontrolling der Baudirektion heute ist.</i> Die Finanzkommission hat dieses Thema als Schwerpunkt deklariert und dazu eine Subkommission eingesetzt, in der die Geschäftsprüfungskommission mit einem Mitglied vertreten ist (Hinweis: seit Juni 2015 mit zwei Mitgliedern).</p>	<p>Beim PJZ handelt es sich gemäss Baudirektion um ein sehr komplexes Projekt. In der kantonalen Verwaltung gebe es kaum vergleichbare Projekte. Für das PJZ wurde eine spezielle Projektorganisation, verstärkt durch einen externen Projektleiter eingesetzt. Diese Organisation koordiniere die beauftragten Planungsbüros und die beteiligten Nutzerdirektionen und wirke darauf hin, dass die Nutzeranforderungen unter Einhaltung der bestehenden Rahmenbedingungen erfüllt würden. Sowohl beim Raumangebot als auch bei den Kosten sind keine Reserven eingeplant. Mit Beschluss vom 25. Januar 2017 hat der Regierungsrat die Generalunternehmerleistungen an die HRS Real Estate AG vergeben. Damit hat die bauliche Umsetzung des PJZ begonnen. Hierfür werden in einem nächsten Schritt die Werkverträge mit HRS abgeschlossen. Der Bezug ist für 2020/2021 geplant.</p> <p>Eine Subkommission der Fi-</p>

			nanzkommission, in der die Geschäftsprüfungskommission vertreten ist, wird sich weiterhin regelmässig über das Grosse Projekt PJZ informieren lassen.
BD3	KR-Nr. 62/2017 BD-Controlling	Jedoch erachtet es die Kommission für die Baudirektion als prüfenswert, ob diese die <i>Entwicklungen und die sich ändernden Umstände nicht rascher mit Änderungen in ihren Controlling-Prozessen antizipieren</i> sollte. Es ist der Kommission ein Anliegen, dass die Verwaltung bezüglich IKS, Compliance aber auch Governance mit der Zeit Schritt hält. In Anbetracht der laufenden und anstehenden grossen Vorhaben würde die Kommission dies begrüssen. Sie wird gelegentlich überprüfen, welche <i>Anpassungen</i> die Baudirektion bei der <i>Personalrekrutierung</i> vornimmt.	<i>Diese Empfehlungen wurden von der Geschäftsprüfungskommission im laufenden Jahr erlassen. Ein erster Stand der Umsetzung wird daher im nächsten Geschäftsbericht erwähnt werden.</i>

### GPK-/FIKO-Bericht Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung

Nr.	Quelle/Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR FD	KR-Nr. 346/2014, Submissionswesen	Die Aufsichtskommissionen empfehlen die Gründung einer Einheit für Beschaffungen, welche einer Direktion (Finanzdirektion) zugeordnet ist, operativ direktionsübergreifend wirkt und für sämtliche Einkaufsgüter des Kantons in Zusammenarbeit mit den Nutzer-einheiten die Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens steuert, koordiniert, überprüft und laufend vorantreibt. Empfohlene Sofortmassnahmen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen empfehlen eine für die ganze kantonale Beschaffung formulierte schriftlich festgehaltene Beschaffungspolitik mit richtungsweisenden Vorgaben für die weitere Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens.</i></li> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen erachten es als dringend, eine Lösung voranzutreiben, welche eine einheitliche und vergleichbare Erfassung und Bearbeitung von aussagekräftigem und zuverlässigem Datenmaterial als Grundlage für ein verwaltungsweites Beschaffungscontrolling zulässt.</i></li> </ul>	Der Lead bezüglich Beschaffungswesen liegt bei der Baudirektion und nicht bei der Finanzdirektion. Die Baudirektion ist diejenige Direktion mit dem grössten Beschaffungsvolumen. Ebenso liegt die Zuständigkeit im interkantonalen Bereich bei der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz und nicht bei der Finanzdirektorenkonferenz. Die Beantwortung des Postulats KR-Nr. 24/2015 betr. Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung ist demzufolge der Baudirektion zugeteilt worden. Das Postulat, das am 30. März 2015 überwiesen worden ist, verlangt die Schaffung einer zentralen Stelle zur Abwicklung aller Ausschreibungsverfahren sowie die Schaffung von einheitlichen und verbindlichen Regeln für freihändige Vergaben.



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Aufsichtskommissionen empfehlen weiter, die Inanspruchnahme der Lead Buyer-Funktionen für sämtliche Verwaltungen als verbindlich zu erklären.</li> <li>• Die Aufsichtskommissionen empfehlen, den Gebrauch des Handbuchs der KÖB sowie des in Entstehung begriffenen Handbuchs für freihändige Vergaben für sämtliche Vergabestellen als verbindlich zu erklären.</li> <li>• Die Aufsichtskommissionen laden die Regierung ein, sich an funktionierenden Praxisbeispielen zu orientieren.</li> </ul>	<p>Der Regierungsrat hat am 15. März 2017 Bericht zum Postulat erstattet. Dieser wurde der Finanzkommission zur Vorberatung zugewiesen, an welcher auch ein Vertreter der Geschäftsprüfungskommission teilgenommen hat. Gleichentags hat der Regierungsrat Massnahmen zur Weiterentwicklung der Organisation des kantonalen Beschaffungswesens beschlossen (RRB Nr. 243/2017).</p>
--	--	---	--

### GPB-Bericht über die Nachfolgearbeiten zur PUK BVK vom 12. Februar 2015

Nr.	Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR	RR-Information bei ausserordentlichen Vorkommnissen	<p>Die PUK BVK hatte den Regierungsrat eingeladen, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Direktionen den Kantonsrat und seine Organe, insbesondere die Aufsichtskommissionen, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unaufgefordert und rasch informieren.</p> <p>Der Regierungsrat erachtet diese Empfehlung in seiner Antwort vom 10. Juli 2013 bereits als erfüllt. Schon heute würden die Direktionen die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates bei Bedarf informieren. Im Falle von wichtigen Ereignissen finde zudem eine Orientierung im Regierungsrat statt, der in Berücksichtigung aller Umstände über das weitere Vorgehen entscheide.</p> <p><i>Seit der Empfehlung der PUK BVK hat sich an der Informationstätigkeit des Regierungsrates aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission nichts geändert. Die Geschäftsprüfungskommission hätte sich zur Umsetzung der Empfehlung beispielsweise eine institutionalisierte Meldung an das Ratspräsidium bei heiklen Vorkommnissen vorstellen können.</i></p>	<p>In den ersten vier Monaten des Jahres 2016 haben zwei Direktionen Strafanzeige eingereicht; in einem Fall gegen einen Mitarbeitenden, im anderen Fall gegen externen Berater. Die Öffentlichkeit wurde mit entsprechenden Medienmitteilungen informiert. In beiden Fällen wurde die Geschäftsprüfungskommission vor der Medienmitteilung nicht orientiert, was aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission angezeigt gewesen wäre.</p> <p>Der im Jahr 2016/2017 amtierende Regierungspräsident will das Thema im Regierungsrat ansprechen. Einzelne Direktionen haben die Transparenz erhöht und pflegen einen proaktiven Umgang. Im Gegensatz zu früher wird die Geschäftsprüfungskommission über relevante Medienmitteilungen vorgängig informiert.</p>

## GPK-Bericht über die Abklärungen zur Opernhaus Zürich AG

Nr.	Quelle/Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
JI	KR-Nr. 364/2014, Bauvorhaben Lagergebäude Kugelloo	<p><i>Empfehlungen an die Direktion der Justiz und des Innern</i></p> <p>Unter Beizug der Kommission für Bildung und Kultur ist eine Finanzierungslösung für die Asbestsanierung zu suchen, wobei sicherzustellen ist, dass die Opernhaus Zürich AG einen angemessenen Beitrag dazu leistet.</p> <p>Es ist zu prüfen, welcher Rechnung die Sanierungskosten belastet werden können. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob ein Beitrag an die Asbestsanierung aus dem Lotteriefonds zulässig wäre.</p> <p>Es ist zudem sicherzustellen, dass die Gespräche der Opernhaus Zürich AG mit der Verkäuferin des Lagergebäudes betreffend mögliche Entschädigungszahlungen weitergeführt und zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden können.</p>	<p>Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 6. Juli 2016 die Bewilligung einer Subvention von höchstens 16 Mio. Franken bei Baukosten von 28,5 Mio. Franken zugunsten der Opernhaus AG unterbreitet. Der Kantonsrat hat die Bewilligung mit Beschluss vom 28. November 2016 erteilt. Die Empfehlung ist damit umgesetzt.</p>

### 1.5 Fazit und Schlusswort

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Geschäftsbericht 2016 des Regierungsrates erneut vorwiegend nach formalen Kriterien geprüft. Sie ist überzeugt, dass sie damit in Verbindung mit ihrer weiteren Aufsichtstätigkeit, über die sie den Kantonsrat und die Öffentlichkeit in ihrem eigenen jährlichen Tätigkeitsbericht jeweils im März informiert, ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt. Bei ausserordentlich wichtigen oder umfangreichen Themen erstattet sie zudem separat Bericht. Beispiele dafür sind der Bericht über die Beschaffung und den Einsatz von Government Software im Kanton Zürich, der Bericht über die IT der kantonalen Verwaltung und der Bericht über das kantonale Personalwesen.

Die mit dieser Legislatur neu eingeführte Arbeitsweise hat sich grundsätzlich bewährt. Die Kommission hat im Hinblick auf den vorliegenden Geschäftsbericht leichte Anpassungen daran vorgenommen. Hohe Bedeutung misst sie den regelmässigen persönlichen Gesprächen mit den einzelnen Regierungsrätinnen und Regierungsräten bei, die nun im Hinblick auf die Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates und der GPK-Empfehlungen konsequent von zwei Kommissionsmitgliedern in Begleitung des Kommissionssekretärs durchgeführt werden.

Die Art der Berichterstattung des Regierungsrates zur Ablage der Rechenschaft gegenüber dem Kantonsrat wird wie vorne erwähnt Gegenstand weiterer Diskussionen sein. Mit der neuen Art der Berichterstattung hat der Regierungsrat einen grossen Schritt in die richtige Richtung gemacht.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und den Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für die gute Zusammenarbeit und die geleistete Arbeit.

Zürich, 22. Juni 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:      Der Sekretär:

Daniel Hodel      Emanuel Brügger

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2016, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2016 bis Mai 2017**

### **2.1 Allgemeines**

Gemäss § 49 c Abs. 1 Kantonsratsgesetz (KRG) prüft die Justizkommission den Geschäftsgang der Gerichte und die Geschäftsführung der Justizverwaltung der Gerichte samt den beordneten Amtsstellen sowie die Geschäftsführung der Strafverfolgungsbehörden, ausgenommen Polizei und Statthalterämter. Zudem prüft sie nach § 49 c Abs. 2 KRG Eingaben betreffend die parlamentarische Kontrolle über die Justizverwaltung, vom Regierungsrat unterbreitete Begnadigungsgesuche, Ermächtigungsgesuche gemäss § 38 und weitere, ihr zugewiesene Berichte und Geschäfte. Schliesslich prüft sie gemäss § 49 c Abs. 3 KRG die Richterkandidaturen der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte gemäss Art. 75 Abs. 1 Kantonsverfassung (KV).

### **2.2 Oberaufsicht**

Gemäss § 34 a Abs. 1 KRG üben der Kantonsrat und seine Organe insbesondere über folgende Behörden und Organisationen die Oberaufsicht nach Massgabe von Art. 57 KV und der kantonalen Gesetze aus: Regierungsrat und Verwaltung, Rechtspflege, selbstständige Anstalten, Finanzkontrolle, Ombudsperson, Beauftragte oder Beauftragter für den Datenschutz sowie die von der Kantonsverfassung anerkannten kantonalen kirchlichen Körperschaften und anerkannten weiteren Religionsgemeinschaften. Im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht können sich der Kantonsrat und seine Organe insbesondere nicht zu einzelnen Verfahren äussern und können den Behörden und Amtsstellen auch keine Weisungen erteilen. So sieht § 34 a Abs. 2 KRG ausdrücklich vor, dass Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen vom Kantonsrat oder von seinen Organen nicht aufgehoben oder geändert werden können. Zu einer Überprüfung der richterlichen Urteile in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe gemäss § 34 a Abs. 3 KRG nicht befugt. Gemäss § 34 e Abs. 1 lit. a KRG kann die Justizkommission im Rahmen ihres Bereichs der Oberaufsicht beim Regierungsrat bzw. bei der zuständigen obersten Justizbehörde die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Ausnahmsweise kann sie zudem gemäss § 34 e Abs. 1 lit. b KRG unter Wahrung der nachstehend genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. Soweit es zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Regierungsrat oder die zuständige oberste Justizbehörde gemäss § 34 e Abs. 3 KRG anstelle der Herausgabe von Akten einen besonderen Bericht erstatten. Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gemäss § 34 e Abs. 2 KRG gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden. Die Aufsichtskommission teilt ihre Feststellungen gemäss § 34 e Abs. 4 KRG dem zuständigen Organ mit.

### **2.3 Geschäfte nach § 49 c Abs. 2 Kantonsratsgesetz**

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Eingaben betreffend parlamentarische Kontrolle über die Justizverwaltung und von Begnadigungsgesu-

chen. Zudem stellt die Kommission gemäss § 38 Abs. 2 KRG bei Ermächtigungsgesuchen zur Einleitung einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen Antrag zuhanden der Geschäftsleitung. Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission drei Aufsichtseingaben abschliessend behandelt. Der Handlungsspielraum der Justizkommission ist aufgrund ihrer Kompetenzen als Oberaufsichtsbehörde nicht sehr tiefgreifend, weshalb sie den Vorstellungen einzelner Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Justizkommission wandten, nicht immer nachkommen konnte. Die Justizkommission zieht aber aus den Aufsichtseingaben immer wieder auch wichtige Erkenntnisse für ihre Oberaufsicht. Sie hat ferner zu fünf Ermächtigungsgesuchen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Abweisung gestellt, da sie offensichtlich unbegründet waren. Die Geschäftsleitung wies in der Folge die Gesuche von der Hand. Teilweise erwiesen sich diese Verfahren als aufwändig. Die Justizkommission muss in den letzten Jahren vermehrt feststellen, dass die zugrunde liegenden Strafanzeigen politisch motiviert oder rein querulatorischer Natur sind und in ihrer Anzahl tendenziell zunehmen. Dies erschwert teilweise die Tätigkeit der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen bei ihren Abklärungen in der parlamentarischen Kontrolle. Schliesslich hat sie eine vom Regierungsrat abgelehnte Begnadigung zur Kenntnis genommen.

## **2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte**

Gemäss § 49 c Abs. 3 KRG prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum waren für Ersatz- und Erneuerungswahlen insgesamt 20 Richterstellen auszuschreiben bzw. Kandidaturen zu prüfen.

Insgesamt gingen 65 Bewerbungen ein, die von der Justizkommission zu prüfen waren. Von diesen wurden 19 als nicht geeignet beurteilt, weil sie in fachlicher und/oder persönlicher Hinsicht den gestellten Anforderungen nicht vollumfänglich genügten. Dies betraf überwiegend Bewerbungen für das Baurekursgericht, weil dort sehr spezifische Fachkenntnisse erforderlich sind.

## **2.5 Geschäfte nach § 59 a Geschäftsreglement des Kantonsrates**

Die Justizkommission hat, ergänzend zu § 49 c KRG, folgende Aufgaben: Vorberatung der Vorlagen der Gerichte, Beratung der Leistungsgruppenbudgets sowie des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (FEK), der Nachtragskreditbegehren und der Rechnungen der Gerichte sowie die Beratung der Abrechnung von Verpflichtungskrediten der Gerichte, die vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Betreffend KEF hat die Justizkommission die obersten Gerichte eingeladen, eine Vereinheitlichung der Indikatoren zu prüfen. Sie hat ihnen dazu konkrete Vorschläge unterbreitet.

Als vorberatende Kommission konnte die Justizkommission im Berichtsjahr zudem wesentlich zu einer Lösung in einem negativen Zuständigkeitskonflikt gemäss § 12 lit. i KRG zwischen dem Sozialversicherungsgericht und dem Verwaltungsgericht beitragen (KR-Nr. 44/2017).

## **2.6 Geschäfte nach § 49 e Kantonsratsgesetz**

Gemäss §§ 30 ff. KRG können Interpellationen und Anfragen eingereicht werden, die an den Regierungsrat gerichtet sind.

Die Justizkommission ist aufgrund eines Beschlusses der Geschäftsleitung vom 24. September 2015, wonach Interpellationen oder Anfragen an die obersten Gerichte nach geltendem Kantonsratsgesetz und Geschäftsreglement nicht zulässig sind, zum Schluss gekommen, dass die gesetzlichen Grundlagen für das parlamentarische Anfragerecht ergänzt werden sollten, weil es unbefriedigend ist, wenn die Mitglieder des Kantonsrates keine öffentlichen Anfragen an die obersten kantonalen Gerichte richten können. Beim Bund können die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier Anfragen an das Bundesgericht richten. Eine analoge Regelung soll daher auch auf kantonaler Ebene erfolgen, weshalb die Justizkommission am 11. April 2016 eine entsprechende parlamentarische Initiative im Kantonsrat eingereicht hat, welche am 27. März 2017 mit 154 Stimmen vorläufige Unterstützung fand (KR-Nr. 141/2016).

## **2.7 Prüfung der Geschäftsführung und Tätigkeitsbericht der Justizkommission im Bereich der Strafverfolgungsbehörden**

Die Justizkommission stützt sich bei den folgenden Ausführungen auf die Angaben im Geschäftsbericht des Regierungsrates, des Jahresberichtsberichts der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften, auf die Protokolle der Kommissionssitzungen und die Berichterstattungen aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen durch die Mitglieder der Justizkommission.

### **2.7.1 Strafverfolgung Erwachsene**

#### **2.7.1.1 Geschäftsgang und Personal**

##### *Geschäftslast*

Die Geschäftslast der Staatsanwaltschaften war im Berichtsjahr nach wie vor hoch. Die Neueingänge bei den allgemeinen Staatsanwaltschaften haben um 15% zugenommen. Diese Zahlen sind aber als Bruttoeingangszahlen nicht per se aussagekräftig und dürfen nicht mit einer Aufwandsteigerung in demselben Ausmass gleichgesetzt werden, weil die ausgewiesene Steigerung primär die "Vereinigungen" betraf. Die Oberstaatsanwaltschaft hat daher im April 2016 als wichtiges Führungsinstrument ein Klassifikationssystem eingeführt, um die hochkomplexen und arbeitsaufwändigen Fälle sowie die einfach zu bearbeitenden Massendelikte auch statistisch voneinander abgrenzen zu können. Für das Jahr 2017 sind daher, was die Geschäftslast angeht, aussagekräftigere Zahlen zu erwarten. Trotz der faktisch etwa gleichbleibend hohen Belastung der Staatsanwaltschaften konnten die allgemeinen Pendenzen weiterhin leicht reduziert werden. Gestiegen ist jedoch die Zahl der überjährigen bzw. über 2jährigen Fälle. Einige Mitglieder der Justizkommission hatten bei ihren Visitationen Mühe, an aktuelle und insbesondere vergleichbare Zahlen zu gelangen. Teilweise wurden die Schwierigkeiten bei der Datenerhebung noch immer mit der Umstellung auf RIS 2 begründet, teilweise erschweren die halbjährlichen statistischen Erhebungen den Vergleich zu den vorherigen Zahlenwerten. Die Justizkommission hat die Erwartung, dass die Amtsstellen gut dokumentiert auf die Visitationen vorbereitet sind. Sie wird in Zukunft vorgängig zu den Visitationen bei allen zu visitierenden Amtsstellen nach einheitlichen Zahlenwerten fragen.

Grundsätzlich ist eine Reduktion von Anklagen sowie eine Zunahme an Einstellungen zu verzeichnen. Die Justizkommission geht davon aus, dass die Oberstaatsanwaltschaft die Gründe für diese Veränderungen analysiert und die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgt.

### *Allgemeine Staatsanwaltschaften*

Die Steigerung der Eingangszahlen war bei den Staatsanwaltschaften in der Stadt Zürich geringer als in den anderen Regionen. Am deutlichsten fiel die Zunahme der Eingänge bei der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland aus. Diese Amtsstelle ist daher besonders hervorzuheben. Aufgrund des Bevölkerungszuwachses in dieser Gegend sowie des höheren Aufgebots von Polizistinnen und Polizisten auf der Strasse, sind die Fallzahlen entsprechend gestiegen. Wie in den Vorjahren mussten daher auch dieses Jahr als Entlastungsmassnahme zahlreiche Fälle auf andere Amtsstellen umgeteilt werden. Während dies im Jahr 2015 noch 250 Fälle waren, mussten im Berichtsjahr bereits 315 Verfahren von der STA Winterthur/Unterland nach Zürich umgeteilt werden. Dieser Zustand darf nicht von Dauer sein. Der Einsatz eines Joker-Staatsanwaltes wurde um ein Jahr verlängert. Zudem war eine Assistenz-Staatsanwältin mit Wahlfähigkeitszeugnis zusätzlich während vier Monaten in Winterthur tätig. Von den umgeteilten Verfahren haben die Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat und Zürich-Sihl insgesamt 215 Verfahren übernommen (v.a. Untersuchungen mit mittlerem Schwierigkeitsgrad, die zum Teil schon in Winterthur hängig waren), während die Staatsanwaltschaft IA deren 100 bearbeitete (neue und eher einfache Verfahren). Die Justizkommission geht davon aus, dass die Oberstaatsanwaltschaft die geeigneten Massnahmen trifft, um diesen Engpass nachhaltig zu bewältigen und wird diesbezüglich im kommenden Amtsjahr das Gespräch mit dem Leitenden Oberstaatsanwalt und der Justizdirektorin suchen. Die Staatsanwaltschaften Limmatal/Albis sowie See/Oberland haben 42 respektive 25 Fälle an die Staatsanwaltschaft I respektive Zürich-Sihl abgegeben. Auch diese Umverteilung wird von der Justizkommission als nicht ideal angesehen.

Für die Zukunft wird generell zu prüfen sein, ob die jetzige Ressourcenverteilung auf die einzelnen Staatsanwaltschaften bzw. die heutige Struktur der Staatsanwaltschaften noch adäquat ist. Es ist zu erwarten, dass mit dem Reorganisationsprojekt STR2020 eine ausgeglichene Belastung der einzelnen Amtsstellen und damit einhergehend der einzelnen Mitarbeitenden erreicht werden kann. Die neu eingeführten elektronischen Arbeitsmittel, allen voran RIS 2, haben zudem eher zu einer höheren Belastung geführt. Es stellt sich die Frage, wie die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte besser von administrativen Aufgaben entlastet werden können, z. B. mit vermehrter Delegation an das kaufmännische Personal.

### *Besondere Staatsanwaltschaften*

Auch bei den besonderen Staatsanwaltschaften ist statistisch gesehen eine wesentliche Zunahme von Bruttoeingängen sowie ein Rückgang bei den Erledigungszahlen zu verzeichnen. Darunter befanden sich zahlreiche aufwändige und komplexe Verfahren.

Bei der für besondere Untersuchungen und Rechtshilfe zuständigen Staatsanwaltschaft I ist weiterhin die Entwicklung festzustellen, Handlungen und Entscheide von Funktionären und Behörden unter strafrechtlichen Aspekten zu prüfen. Die Justizdirektorin beabsichtigt, den Medien Weiterbildungsmodule anzubieten, weil die Forderung nach strafrechtlicher Belangung und lebenslanger Haftung von Behördenmitgliedern oftmals auf fehlender Kenntnis und mangelndem Verständnis für die Aufgaben der handelnden Behörden basiert. Wiederum waren viele Verfahren gegen Beamte zu führen, darunter auch politisch heikle Untersuchungen, wie diejenigen gegen den ehemaligen Statthalter von Dietikon oder den Notar Stellvertreter von Oerlikon, welche sehr aufwändig geführt werden mussten. Die ebenfalls in der Staatsanwaltschaft I angesiedelten und dort von einem einzelnen Staatsanwalt behandelten "Ärztefälle", erfuhren eine neue Anbindung bei der Staatsanwaltschaft IV, wo sie nun mehreren Staatsanwältinnen und -anwälten zugeteilt sind. Bei diesen Verfahren, wo es um mögliche fahrlässige Tötung oder Körperverletzung aufgrund von Kunstfehlern geht, ist eine rasche Erledigungsdauer vor allem auch für die betroffenen Ärztinnen und Ärzte von grosser Bedeutung.

Die für qualifizierte Betäubungsmitteldelikte, organisierte Kriminalität und Menschenhandel zuständige Staatsanwaltschaft II musste wiederum feststellen, dass die Beweisführung aufgrund technischer Veränderungen in der Fernmeldekommunikation und dem geänderten Kommunikationsverhalten der Täter aufwändiger und schwieriger wird. Für die Kriminalitätsbekämpfung in diesem Bereich bedeutet dies, dass mit mehr personellen Ressourcen für die Fahndung und verdeckte Ermittlung gearbeitet werden muss. Bei dieser Staatsanwaltschaft ist auch das Kompetenzzentrum Cybercrime angegliedert. Dieses bearbeitet qualifizierte Strafuntersuchungen im Bereich der Internetkriminalität und konnte im Jahr 2016 insgesamt 109, teilweise aufsehenerregende Verfahren mit teils internationalem Bezug, erledigen. Die Digitalisierung der Gesellschaft und daher auch der Kriminalität beeinflusst nicht nur die Arbeit der Staatsanwaltschaft II, sondern durchdringt die ganze Strafverfolgung und stellt eine grosse Herausforderung dar. Mit RRB 113/2017 vom 8. Februar 2017 wurden daher mit Wirkung ab 1. März 2017 zehn neue Stellen für IT-Spezialistinnen und IT-Spezialisten der Kantonspolizei in den Stellenplan aufgenommen. Per 2018 folgen für die Staatsanwaltschaft je fünf weitere neue Stellen für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und Verwaltungsassistentinnen und -assistenten. Die ebenfalls bei der Staatsanwaltschaft II tätigen, auf die Verfolgung von Menschenhandel spezialisierten Staatsanwältinnen haben ihren Fokus bei einigen Verfahren erstmals auch auf die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft gelegt. Bezüglich der sexuellen Ausbeutung hat sich die Szene mit der Schliessung des Strassenstrichs am Sihlquai in den weniger sichtbaren Bereich verlagert, existiert aber nach wie vor. Die Dunkelziffer ist weitgehend unbekannt. Ein nationales Lagebild würde in diesem Bereich einen grossen Fortschritt bedeuten.

Bei der für die grossen Wirtschaftsstraffälle zuständigen Staatsanwaltschaft III ist die Geschäftslast weiterhin hoch aber stabil. Im Rahmen des regierungsrätlichen Schwerpunktthemas der Konkursreiterei war jedoch eine erhebliche Zunahme von Strafverfahren festzustellen. Der in diesem Zusammenhang in Verbund mit der Polizei, den Betreibungs- und Konkurs-, sowie Handelsregisterämtern geleistete Effort trägt bereits Früchte und hat schon zu einigen Verurteilungen in diesem Bereich geführt. Zudem konnte schweizweit bei den Staatsanwaltschaften ein Verständnis für dieses Phänomen erwirkt werden.

Bei der auf Kapitalverbrechen spezialisierten Staatsanwaltschaft IV sind 2016 830 neue Verfahren eingegangen. Davon unter anderem 120 Sexualdelikte, 50 Tötungsdelikte (inkl. Tötungsversuche), 10 Raubstrafaten, 60 Körperverletzungsdelikte und diverse weitere Delikte hauptsächlich im Bereich der schweren Gewaltkriminalität. Verschiedene Tötungsdelikte erregten auch in diesem Berichtsjahr mediales Aufsehen.

#### *Personal und Personalentwicklung*

Bei den Mehrstunden und Ferienzeiten konnte ein weiterer Abbau erreicht werden. Das entsprechende Controlling ist eine wichtige Führungsaufgabe. Grundsätzlich ist es eine kleine Anzahl von Mitarbeitenden, welche eine grosse Anzahl Mehrstunden verursacht. Der Abbau der Guthaben wird mit Einzelvereinbarungen und strengerer Überprüfung vorangetrieben, aber auch die Eigenverantwortung der Mitarbeitenden muss angesprochen werden. Ergänzend muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Mehrstunden auch auf die teilweise hohe Belastung zurückzuführen sind. Grundsätzlich konnten neue Bedürfnisse der jüngeren Generationen an Mitarbeitenden bei den Staatsanwaltschaften festgestellt werden. So besteht vermehrt das Bedürfnis in Teams zusammenzuarbeiten und es wird eine Work-Life-Balance angestrebt, was ebenfalls dazu beitragen kann, dass der Trend nach Mehrstunden zurückgeht.

Die Rekrutierung des Personals für die vom Regierungsrat neu eingesetzten Stellen im Bereich Cybercrime stellt eine Herausforderung dar. In diesem Bereich erfolgt die Ausbildung



meist "on the job". Es gibt auf dem Arbeitsmarkt praktisch keine ausgebildeten Cybercrime-Staatsanwältinnen oder -anwälte oder IT-Spezialisten mit dem entsprechenden juristischen Knowhow. Das spezifische Fachwissen muss zunächst erarbeitet werden.

Das aufgrund der Rekrutierungsschwierigkeiten bei der Staatsanwaltschaft III ins Leben gerufene Ausbildungsmodell "Assistenz-Staatsanwalt STA III" hat sich sehr positiv entwickelt. Im Rahmen dieses Modells wird den Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern aus dem privaten Sektor mit Fachwissen im Wirtschaftsstrafbereich die Gelegenheit gegeben, sich in die Besonderheiten der staatsanwaltlichen Tätigkeit einzuarbeiten.

Von mehreren Exponenten in der Strafverfolgung und auch an den Gerichten wurde eine "Feminisierung" der Justiz festgestellt, insbesondere bei Mitarbeitenden jüngerer Jahrgänge. Die Statistik zeigt, dass 64% der bei den Staatsanwaltschaften beschäftigten Mitarbeitenden Frauen sind. Ein Hauptgrund dieser Entwicklung liegt in der Flexibilität, welche eine Stelle bei den Staatsanwaltschaften vor allem Mitarbeiterinnen in der Familienphase bietet. Der Minderanteil an männlichen Mitarbeitenden ist wohl damit verbunden, dass die Löhne in der Anwaltschaft oder sonstigen Privatwirtschaft derzeit die kantonalen Löhne teilweise überbieten. Zudem können die Staatsanwaltschaften auch nicht der Privatwirtschaft entsprechende Karrieremöglichkeiten bieten. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich fördert bewusst die Karriereentwicklung ihrer Mitarbeitenden durch interne Ausbildungsmodule und externe Weiterbildungszertifikate (CAS Forensics). Im Rahmen des Strategieprozesses STR2020 soll die Spezialisierung der Mitarbeitenden gefördert und damit die Attraktivität der Arbeit bei den Staatsanwaltschaften sowohl für Männer als auch für Frauen gesteigert werden.

### **2.7.1.2 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung**

#### *Grundsatz*

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 am 18. November 2015 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2015–2018 bestimmt. Für die Festlegung von Schwerpunkten für die Strafverfolgung hat sich der Regierungsrat folgende Kriterien gegeben: Bei einem Schwerpunkt handelt sich um eine neue Aufgabe der Strafverfolgung oder um eine Aufgabe, die auf neuen Wegen angegangen werden soll, und die Zusammenarbeit der betroffenen Behörden ist zwingend nötig, oder die Bereitstellung zusätzlicher Mittel ist unumgänglich. Nicht jedes neue Phänomen soll zu einem entsprechenden Schwerpunkt führen, kommt doch den Strafverfolgungsbehörden je ein Grundauftrag zu, der auch die Bewältigung neuer Gefahren und Bedrohungen umfasst. In diesem Sinne sollten eher Aufgaben von grundsätzlicher Bedeutung für die Arbeit der Strafverfolgung insgesamt in Angriff genommen werden. Ausserdem sollen diejenigen Vorhaben, die sich nicht verwirklichen liessen, deren Ziele aber weiterhin verfolgt werden sollen, konsequenterweise weitergeführt werden. Dabei ist stets von der Vorgabe auszugehen, dass es sich um Entwicklungsprojekte handelt, die allenfalls einer Anpassung im Verlaufe des Projektes verlangen, um die ursprünglichen Ziele erreichen zu können.

#### *Schwerpunkte 2015-2018*

Oberstaatsanwaltschaft und Polizeikommando haben gemeinsam für die Periode 2015-2018 die folgenden vier Schwerpunkte beantragt, die sich konsequent an den Legislaturzielen des Regierungsrates (vgl. Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019) orientieren:

- Gewaltprävention
- Vermögenskriminalität
- Internetkriminalität
- Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

#### *Gewaltprävention*

Verschiedene Gewalttaten in jüngerer Vergangenheit zeigen, dass die Umsetzung des Bedrohungsmanagements im Verbund der Behörden und Institutionen weitergehende Schritte erfordert. Die Stossrichtung ist eine mehrfache: Im Vordergrund stehen die Institutionalisierung des interdisziplinären Dialogs und die Schaffung von geeigneten Informationsplattformen, die einen regelmässigen Erfahrungsaustausch und stetigen Wissenstransfer sicherstellen; dazu kommt die Schulung von Behördenmitgliedern. Weiter sind neue Instrumente und Abläufe zu entwickeln oder zu harmonisieren. Schliesslich sollen frühzeitige therapeutische Nachbetreuungsmöglichkeiten geschaffen werden (Umsetzung von Empfehlungen der FFA u. a. zur weiteren Betreuung von Personen nach Entlassung aus fürsorglichem Freiheitsentzug).

Der Fortschritt in diesem Bereich verläuft planmässig. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Polizei und entsprechend die Schnittstelle zwischen Polizeigesetz und Strafprozessordnung nimmt einen immer höheren Stellenwert ein. Als Beispiel werden die "unbestimmten Droher" genannt, welchen in Zusammenarbeit mit der Polizei nun besser und bedarfsgerechter begegnet werden kann.

#### *Vermögenskriminalität*

Unter diesem Schwerpunkt sind bewährte Elemente (z. B. namentliche Bezeichnung von Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälten, gemeinsame Untersuchungsplanung und gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen) aus dem früheren Schwerpunkt weiterzuführen und gleichzeitig neue Lösungsansätze zu suchen. Andererseits soll der betrügerische Missbrauch von Kapitalgesellschaften bekämpft werden, der von bestimmten Tätergruppierungen offensichtlich systematisch betrieben wird und der nach einem vernetzten Vorgehen der verschiedenen Behörden ruft. Es wurde festgestellt, dass kantonsübergreifende, professionelle Systeme zur "Entsorgung" von überschuldeten Kapitalgesellschaften entwickelt wurden; die sogenannte "Konkursreiterei", welche Schäden in Millionenhöhe verursacht. Neben einer engen Zusammenarbeit unter den Strafverfolgungsbehörden sind auch Konkurs- und Handelsregisterbehörden auf die frühzeitige Erkennung von Konkursverschleppungsdelikten zu sensibilisieren. Durch die bessere Zusammenarbeit erhalten die Staatsanwaltschaften vermehrt Hinweise von den Konkursämtern. Zur besseren Vernetzung wurden zudem zwischen Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei Zuständigkeiten und Abläufe bestimmt. Die Staatsanwaltschaften erarbeiteten zudem zuhanden der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz (SSK) eine Regelung der interkantonalen Zuständigkeit. Durch das gemeinsame Vorgehen gegen dieses Phänomen soll präventiv gewirkt werden und die Glaubwürdigkeit des Wirtschaftssystems erhalten bleiben. Die potentiell fehlbaren Firmeninhaber sollen wissen, dass Polizei und Staatsanwaltschaft ein Auge auf die Vorgänge haben und Konkursreiterei nicht als salonfähiges Geschäftsmodell akzeptieren. Der entsprechend geleistete Effort der genannten Akteure in diesem Bereich zahlte sich im Berichtsjahr bereits aus. Meist ist den Fehlbaren bewusst, dass ihr Vorgehen nicht korrekt war und sie akzeptieren die Strafe. In der Regel können die Fälle auf dieser untersten Stufe der kriminellen Hierarchie mittels Strafbefehl und Geldstrafe erledigt werden. Ein spezieller Fokus richtet sich dabei auf Täter, welche mehr als einmal im Netz hängenbleiben und in der Folge mit noch gründlicheren Ermittlungen und härteren Strafen rechnen müssen.

### *Internetkriminalität*

Entsprechend dem Voranschreiten der Digitalisierung in der Gesellschaft, nimmt auch die Digitalisierung in sämtlichen Deliktsfeldern rasch zu, was entsprechendes Handeln seitens der Strafverfolgungsbehörden erfordert. Es ist augenscheinlich, dass der Kanton Zürich nicht im Alleingang gegen die Internetkriminalität vorgehen kann. Eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund ist daher unbestritten und entsprechende Schritte wurden eingeleitet. Noch offene Fragen bestehen bezüglich der Entschädigung der Mitbenutzung des Kompetenzzentrum Cybercrime durch andere Kantone. Die Aufstockung der personellen Ausstattung des seit 2013 unter der Co-Leitung der Staatsanwaltschaft und Polizei stehende Kompetenzzentrum Cybercrime verdeutlicht sowohl die Bedeutung als auch den Bedarf an Ressourcen zur Bekämpfung dieser Form von Kriminalität. Ein spezialisiertes Ermittlungszentrum kann für sich allein die Aufgaben jedoch nicht bewältigen. Die Polizei steht vor der Herausforderung, parallel dazu die Kompetenzen zur Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern ("digital forensic") erheblich zu erweitern. Gleichzeitig geht es darum, die Fähigkeit zur Ermittlung von einfacheren Internetkriminalitätsfällen durch die regionalen Staatsanwaltschaften auszubauen, um so das spezialisierte Kompetenzzentrum von einfacheren Fällen zu entlasten. Gemäss RRB 113/2017 vom 8. Februar 2017 soll der gesamte Bereich um 20 Stellen aufgestockt werden.

### *Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden*

Die Schnittstellenpartner Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei arbeiten gemeinsam an der Ausdehnung und Optimierung der Untersuchungsplanung (Einführung Fallklassifizierung, Evaluation gemeinsamer Softwares, interdisziplinäre IT-Evaluation). Eine verbesserte Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden soll weiter durch ein gemeinsames Lagebild sowie eine gegenseitige Feedbackkultur erreicht werden. Von den Staatsanwaltschaften wurden bezüglich der operativen Zusammenarbeit nur positive Eindrücke an die Justizkommission herangetragen.

### **2.7.1.3 Strategieprozess 2020 (STR 2020)**

Die Strafverfolgung Erwachsene sieht sich aktuell auf verschiedenen Ebenen mit Entwicklungen und Herausforderungen konfrontiert, die das Arbeitsumfeld der Staatsanwaltschaften entscheidend beeinflussen. Dazu gehören das Auftreten neuer Kriminalitätsformen, die grenzüberschreitende Kriminalität, der sich abzeichnende Übergang von einer realen in eine virtuelle Welt, steigende Fallzahlen, der gesellschaftliche Wandel und die angespannte Finanzlage des Kantons Zürich sowie der zukünftige Umzug ins Polizei- und Justizzentrum.

Der vom Leitenden Oberstaatsanwalt ins Leben gerufene Strategieprozess STR 2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") verfolgt gemäss eigenen Angaben die Vision der Staatsanwaltschaft Zürich als Kompetenzzentrum für eine wirkungsvolle Strafverfolgung in der realen wie auch in der virtuellen Welt. Dabei soll bestehenden Schwächen der bisherigen Struktur, wie der starren Organisation mit wenig Flexibilität bei grossem Fallvolumen und steigender Belastungssituation, der Führungsstruktur mit Führungsspanne, dem teilweise ungenügenden wirtschaftlichen Denken und dem unausgeglichene Verhältnis zwischen Spezialisierung und Generalisierung durch eine Weiterentwicklung der bisherigen Strukturen entgegengetreten werden. Letzteres soll keine Abschaffung der Spezialisierung bedeuten, die vertikale und horizontale Durchlässigkeit soll jedoch verbessert und der Zwischenbereich genauer angeschaut werden. Für den Strategieprozess wurden sieben Bereiche identifiziert. Die entsprechenden Arbeiten zu den Teilprojekten "Strukturen", "Prozesse", "Führungsunterstützung, Infrastruktur", "Öffentlichkeit, Kommunikation", "Führung, Kompetenzen", "Schwerpunkte

des Regierungsrates" sowie "Polizei- und Justizzentrum" wurden im Berichtsjahr aufgenommen und sind gemäss Aussagen des Leitenden Oberstaatsanwaltes weitgehend im Zeitplan. Gewisse Grobkonzepte konnten bereits durch die Oberstaatsanwaltschaft und das Projektteam verabschiedet werden. Die Programmorganisation sieht zu weiten Teilen eine Abdeckung der anfallenden Arbeiten mit internen Ressourcen vor. Der Leitende Oberstaatsanwalt betont, dass dies sowohl Vor- als auch Nachteile mit sich bringt. Zum einen sind die internen Abläufe und Bedürfnisse den Mitarbeitenden bestens bekannt, zum anderen bedeutet dies aber auch eine Mehrbelastung, da die Projektarbeit nebst der täglich anfallenden Arbeit bewältigt werden muss. Auch der Blick von aussen, insbesondere im Hinblick auf das Projektmanagement, ist mit nur einer unterstützenden externen Person in Anbetracht der Grösse des Projekts eher knapp bemessen. Nächster grosser Meilenstein ist das Detailkonzept der besonderen Staatsanwaltschaften im Hinblick auf den Umzug ins PJZ, womit die Zahl, die Organisation und die Aufgaben der besonderen Staatsanwaltschaften festgelegt werden.

Die Justizkommission wurde von der Oberstaatsanwaltschaft an einer Sitzung über den Inhalt und Stand des Projektes informiert und wird dessen Entwicklung weiterhin aufmerksam und kritisch verfolgen. Sie wird dabei den Zuständigkeitsbereichen der Besonderen Staatsanwaltschaften und dem Erhalt des dort vorhandenen Fachwissens ein besonderes Augenmerk widmen.

#### **2.7.1.4 Infrastruktur**

##### *Liegenschaften*

Die Strafverfolgung Erwachsene ist zurzeit nicht nur in kantonalen Liegenschaften, sondern mit einigen Amtsstellen auch in privaten Liegenschaften untergebracht. Dies betrifft sämtliche Besonderen Staatsanwaltschaften (mit Ausnahme des Kompetenzzentrums Cybercrime in der Kaserne Zürich), die Staatsanwaltschaft See/Oberland und die Zweigstelle Flughafen der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland. Mit der Erstellung des Polizei- und Justizentrums in Zürich (PJZ) und dem damit verbundenen Umzug der besonderen Staatsanwaltschaften dorthin, werden deren Fremdmieten aufgehoben. Der Bezug des PJZ ist vom Regierungsrat ab dem Jahr 2020/2021 vorgesehen.

Die Mietverträge werden – soweit sie neu verhandelt werden müssen – entsprechend flexibel mit vorzeitigen Kündigungsfristen verhandelt. Der Mietvertrag der Staatsanwaltschaft II wird Mitte 2017 aufgelöst. Die entsprechende Abteilung zieht daher vom 2. in das 5. Obergeschoss. Dies, weil die unteren 3 Stockwerke von der neuen Eigentümerin der Liegenschaft umgebaut werden. Ein neuer Mietvertrag mit entsprechender Änderung mit Mietdauer bis 2021, dem vorgesehenen Wechsel ins PJZ, wurde unterzeichnet. Im Hinblick auf den geplanten Umzug ins PJZ beschäftigt sich eine Projektgruppe aus dem Projekt STR2020 derzeit intensiv mit der Frage, welchen Bedürfnissen die neuen Räumlichkeiten zu entsprechen haben und wie ein Büro eines Strafverfolgers ganz allgemein auszusehen hat. Klar ist bereits, dass die Räumlichkeiten eine Flexibilität aufweisen müssen, um eine vermehrte Teamarbeit auch in ad hoc zusammengestellten Arbeitsgruppen zu ermöglichen.

##### *RIS 2*

Die in RIS 2 gesetzten Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Die ursprüngliche Idee war, RIS 2 könnte den Bereich vom Polis (polizeiliches Daten- und Informationssystem) bis zu den Gerichten und dann wiederum von den Gerichten bis zum Vollzug abdecken und zudem das Geschäftsverwaltungssystem innerhalb der Justizdirektion werden. Nachdem die Umsetzung der Phase A bereits deutlich mehr als die ursprünglich geplanten Mittel für sich beansprucht

hatte, liess die Vorbereitung der Umsetzungsarbeiten der Phase B (JUV-Dienste), die Hochrechnung der Aufwände für die Umsetzung der Phase C (JUV-Institutionen) und die Aufwandschätzung für die Phase D (Generalsekretariat, Gemeindeamt, Staatsarchiv und Fachstellen) eine teilweise massive Überschreitung des Budgets erahnen, sollte das gesamte Projekt wie vorgesehen umgesetzt werden. Die im Jahr 2016 auf Anordnung der Justizdirektion durchgeführte Überprüfung von RIS 2 ergab, dass die Umsetzung der Phasen B, C und D keinen vernünftigen und gangbaren Weg darstellt. Entsprechend wurde auf die Weiterentwicklung verzichtet. Bei der Strafverfolgung Erwachsene wird seit 2015 mit RIS 2 gearbeitet. Der Tenor der damit befassten Staatsanwältinnen und Staatsanwälten geht in Richtung einer "genügenden" Funktionalität, wobei sie selbst viele administrative Aufgaben wahrnehmen müssen, welche früher durch das Kanzleipersonal erledigt wurden. In der Strafverfolgung soll daher RIS 2 nur bis zum Ablauf der üblichen Lebensdauer, also bis ca. Ende 2021 im Einsatz sein, wobei in der verbleibenden Zeit nur das Nötigste gemacht werden wird um die Funktionsfähigkeit zu erhalten. Danach beabsichtigt der Regierungsrat auf eine Standardlösung (Justiz-Fachapplikation) mit gewissen Individualisierungen umzustellen. Die Justizkommission ist über den Verlauf des ursprünglich geplanten Einsatzes von RIS 2 überrascht, nachdem ihr anlässlich einer Präsentation im Dezember 2015 noch versichert wurde, dass das Programm zu aller Zufriedenheit funktioniere. Die Justizkommission wird sich im kommenden Amtsjahr zusammen mit der Geschäftsprüfungskommission die Ursachen und Folgen des Scheiterns von RIS 2 detailliert aufzeigen lassen.

### **2.7.1.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen**

Am 1. Januar 2018 wird das revidierte Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs in Kraft treten. In den entsprechenden Ausführungsverordnungen ist eine massiv höhere Kostenbeteiligung der Kantone vorgesehen, was eine Zunahme der momentanen Gebühren um 50% im Jahr 2018 bedeuten würde. Sowohl der Leitende Oberstaatsanwalt als auch die Justizdirektorin setzen sich in den entsprechenden Gefässen (SSK und KKJPD) für eine Änderung des geplanten Verteilschlüssels zu Lasten der Kantone ein. Auch bezüglich der nur durch enormen Aufwand nachzulebenden Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung bezüglich der Teilnahmerechte sowie des Siegelungsverfahrens bei elektronischen Daten wird in den genannten Foren der Druck erhöht, dass die drängendsten Themen innert nützlicher Frist auf Bundesebene angegangen werden.

## **2.7.2 Jugendstrafrechtspflege**

### **2.7.2.1 Geschäftsgang und Personal**

#### *Geschäftslast*

Die Jugendkriminalität war auch 2016 grundsätzlich wiederum auf einem konstant tiefen Niveau. Die Anzahl Jugendliche, welche einer Straftat beschuldigt wurden, ist annähernd identisch mit dem Vorjahreswert, ebenso die Anzahl Untersuchungshaften, welche ein weiterer Indikator für die Quantität aber auch Qualität der Jugendkriminalität ist. Leicht gestiegen ist die Anzahl der wegen einer Gewaltstraftat verzeigten Jugendlichen von 499 auf 514, wobei dies in der mehrjährigen Entwicklung noch immer einen Rückgang um über 50% seit 2009 bedeutet. Der Rückgang der Jugendgewalt wirkte sich auch auf die Schutzmassnahmen aus, so dass im Jahr 2016 der Aufwand so tief lag wie seit mindestens 2003 nicht mehr. Grund für diese Entwicklung ist auch ein früheres Einschreiten der zivilen Behörden, seien dies die KESB oder der schulpsychologische Dienst, welche auffällige Kinder früher erkennen und

abholen können. Während bei den städtischen Jugendanwaltschaften die neu eröffneten Geschäfte weiter abnahmen, war in ähnlichem Umgang eine Zunahme bei den ländlich orientierten Jugendanwaltschaften zu erkennen. Im zweistelligen Bereich hat auch die Anzahl Erledigungen zugenommen.

Zur Dschihad-Thematik hat sich insbesondere die Jugendanwaltschaft Winterthur im Berichtsjahr entsprechende Kompetenzen erarbeitet.

Letztlich hat die Anzahl Übertretungen zugenommen, hauptsächlich wegen Schwarzfahrens und Betäubungsmittelkonsums.

Trotz der konstant tiefen Jugendkriminalität gibt es einige Anzeichen, welche darauf hindeuten könnten, dass die Talsohle erreicht ist. So ist die Anzahl Intensivtäter im Berichtsjahr leicht angestiegen. Ein Trend, welcher sich Anfang 2017 fortgesetzt hat. Darunter sind ganz schwierige Fälle von psychisch schwer auffälligen, behandlungsbedürftigen Jugendlichen. Auch beim Raub, einem Schlüsseldelikt, ist nach einem massiven Rückgang wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen. Unklar ist auch, wie sich die ganze Migrationsbewegung mit vielen minderjährigen Asylsuchenden auswirken wird.

#### *Personal*

Durch die anhaltend tiefe Jugendkriminalität konnten einige Stellen reduziert werden, indem Abgänge nicht mehr neu besetzt wurden.

Die Oberjugendanwaltschaft beschäftigt neu seit 2016 zu 90% eine Kommunikationsverantwortliche/wissenschaftliche Mitarbeiterin, welche zu 45% für die interne und externe Kommunikation und zu 45% als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig ist. Letzteres umfasst neben wissenschaftlichen Recherchen und Analysen auch die Durchführung eigener Studien und statistischen Erhebungen. Laut Oberjugendanwaltschaft sind die Erfahrungen mit den neuen Funktionen positiv, insbesondere die interne Kommunikation konnte damit verbessert werden, unter anderem durch einen monatlichen Newsletter an alle Mitarbeitenden der Jugendanwaltschaften mit Neuerungen und Informationen.

### **2.7.2.2 Infrastruktur**

#### *RIS 2*

Bei den Jugendanwaltschaften fiel die Anwenderzufriedenheit bezüglich RIS 2 unterschiedlich aus. Während die einen das Eröffnen mehrerer Tatboxen bei gewissen Delikten als unständig erachten, sehen die anderen gerade darin eine Stärke des Systems.

#### *Straf- und Massnahmenvollzug*

Wenn ein Freiheitsentzug zur Debatte steht, dann wird dies in einer spezialisierten Einrichtung für Jugendliche, getrennt von Erwachsenen durchgeführt. Freiheitsentzüge bei Jugendlichen unter 16 Jahren, z. B. Untersuchungshaft oder Kurzstrafen bis zu sechs Monate werden in der Durchgangsstation Winterthur und in der Jugendabteilung des Gefängnisses Limmattal vollzogen. Länger dauernde Freiheitsentzüge werden im Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) vollzogen. Der Vollzug von Strafen und Massnahmen, insbesondere der Unterbringung, ist gerade bei psychisch stark belasteten Kindern und Jugendlichen ressourcenintensiv. Für psychisch erheblich belastete Kinder und Jugendliche stehen schweizweit nur wenige Institutionen zur Verfügung – regelmässig sehen sich die Jugendanwaltschaften deswegen damit konfrontiert, dass sie solche Jugendliche innerkantonal nicht an einem geeigneten Ort unterbrin-

gen können. Der Aufbau der stationären Jugendforensik in der Rheinau verzögert sich und ist mitunter Grund für einen Vollzugsengpass bei psychisch schwer belasteten Jugendlichen.

#### *Massnahmenzentrum Uitikon*

Im MZU musste im Dezember 2015 die Jugendabteilung geschlossen werden, da es an Personal fehlte. Die zehn betroffenen Jugendlichen sind innerhalb der Institution anderen Abteilungen zugewiesen worden. Aufgrund von Krankheit und mehreren personellen Ausfällen war es nicht gelungen, ein stabiles Mitarbeiter-Team zu bilden. Mittlerweile konnte die Situation noch nicht behoben, aber zumindest entschärft werden. Der Personalbestand wird langsam wieder hochgefahren. Die Rekrutierung von Personal erweist sich nach wie vor als Herausforderung. Die Arbeitsbedingungen mit schwierigen Jugendlichen und hinter geschlossenen Mauern sind nicht einfach und die Konkurrenz an Arbeitgebern im sozialem Bereich sehr gross.

Die Justizkommission wird im kommenden Amtsjahr das MZU und seine Mitarbeitenden besuchen.

### **2.7.2.3 Electronic Monitoring (EM)**

Electronic Monitoring (EM) steht für die elektronische Überwachung des Aufenthaltsortes von Personen (Straftätern oder Beschuldigten). Ein Sender am Fussgelenk der Person meldet einem System, wo sich eine Person wann aufhält. Auf diese Weise lässt sich prüfen, ob die Person einen allfälligen Hausarrest oder Rayonverbote befolgt. Gestartet wurde im Herbst 2014 mit einem Pilotversuch bei der Überwachung von Vollzugslockerungen von jungen Straftätern im Massnahmenzentrum Uitikon sowie bei jugendstrafrechtlichen Interventionen der Jugendanwaltschaften. Die Auswertung des Pilotbetriebs im Herbst 2016 konnte zeigen, dass sich EM in der Praxis bewährt. In verschiedenen beobachteten Fällen hat EM dazu beigetragen, dass Betroffene einen strukturierten Tagesablauf besser einhalten konnten als ohne EM. EM hat eine starke psychologische Wirkung und kann gut zur Überprüfung von Auflagen eingesetzt werden. EM ist zudem schnell einsetzbar und gibt der betroffenen Person rasch eine Rückmeldung auf allfälliges Fehlverhalten. Umgekehrt wurde aber auch festgehalten, dass EM Delikte nicht verhindern kann. Zudem ist EM nicht isoliert, sondern am erfolgversprechendsten zusammen mit einer sozialpädagogischen bzw. therapeutischen Begleitung anzuwenden.

## **2.8 Schlussbemerkungen und Dank**

Die Justizkommission stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte weiterhin mit zunehmendem Tempo mit sich ändernden Entwicklungen und steigenden Ansprüchen konfrontiert werden. Dazu gehören neue Kriminalitätsformen, insbesondere in Folge der raschen technischen Entwicklung, eine steigende Bevölkerungszahl und eine steigende Bereitschaft, Streitigkeiten aufwändig und strittig durch alle Instanzen auszufechten. Die Justizkommission dankt sämtlichen Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte und diesen unterstellten Amtsstellen für den geleisteten Einsatz und den obersten Behördenvertreterinnen und -vertreter für die Zusammenarbeit.

Per Mitte Dezember 2016 wurde auch die Justizkommission mit personellen Wechslen konfrontiert. Einerseits trat der damalige Kommissionpräsident, Johannes Zollinger, aus dem Kantonsrat und somit der Justizkommission aus. An dieser Stellen sei auch ihm ganz herzlich

für seine Arbeit und seinen Einsatz für die Justizkommission gedankt. Der Kantonsrat wählte neu Tobias Mani als Präsidenten. Auf Ende des Amtsjahres ist zudem Hans Egli nach langjähriger Tätigkeit aus der Justizkommission ausgetreten. Auch ihm gebührt besten Dank. An seine Stelle wurde Maria Rita Marty gewählt.

Grossen Dank gebührt auch Emanuel Brügger, welcher das Sekretariat der Justizkommission während der letzten elf Jahre geführt hat. Mit seiner langjährigen Erfahrung und seinem vertieften Wissen war er der Kommission immer wieder eine wichtige Stütze.

Zürich, 13. Juni 2017

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Die Sekretärin:  
Tobias Mani      Katrin Meyer



### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2016, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2016 bis Juni 2017**

#### **3.1 Bericht zur Rechnung 2016**

##### **3.1.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2016 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2016 ist wie in den Vorjahren das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzte Rechnungslegung löste das obligationenrechtlich geprägte Vorsichtsprinzip durch den in der Privatwirtschaft üblichen Grundsatz der tatsächengetreuen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab (true and fair view). Sie verfolgt den periodengerechten Ausweis (Accrual Accounting) aller Aufwände und Erträge und bewirkt zusammen mit der Umsetzung weiterer Prinzipien in Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) eine wesentlich verbesserte Aussagekraft und Transparenz in der finanziellen Berichterstattung.

Der Aufbau der Finanzberichterstattung richtet sich nach den §§ 47, 48 und 54 CRG sowie nach § 26 der Rechnungslegungsverordnung. Es ist sowohl eine konsolidierte Rechnung als auch eine Jahresrechnung des Stammhauses abzulegen. Die konsolidierte Jahresrechnung umfasst neben der Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auch die Einheiten der Rechtspflege, kantonale Behörden sowie Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Die Jahresrechnung des Stammhauses beinhaltet im Gegensatz zur konsolidierten Jahresrechnung nur die Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung. Beide Rechnungen beinhalten Erfolgsrechnung und Bilanz. Erweitert wird die Finanzberichterstattung mit einer Geldflussrechnung, die auch die frühere Investitionsrechnung enthält, mit dem Eigenkapitalnachweis sowie dem Anhang. Buchführung und Rechnungslegung sind für beide Abschlüsse identisch.

##### **3.1.2 Überblick<sup>1</sup> konsolidierte Rechnung 2016**

Die Erfolgsrechnung 2016 des Kantons Zürich schliesst bei einem Aufwand von 14,855 Mrd. Franken und einem Ertrag von 15,245 Mrd. Franken mit einem Ertragsüberschuss von rund 390 Mio. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Ertragsüberschuss von 69 Mio. Franken einer Verbesserung von 321 Mio. Franken entspricht (Minderaufwand von 299 Mio. Franken oder 2,0%, Mehrertrag von 22 Mio. Franken oder 0,1%).

---

<sup>1</sup> Quellen: Geschäftsbericht und Rechnung 2016, diverse Unterlagen im Zusammenhang mit der Präsentation der Rechnung 2016 in der Finanzkommission am 9. März 2017 und gegenüber den Aufsichtskommissionen am 30. März 2017.

**a) Der Vergleich zwischen Rechnung 2016 und Budget 2016 zeigt folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):**

**Erfolgsrechnung (+321)**

+136 Finanzertrag

+91 Neubewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen.

+33 Sonderdividende Flughafen Zürich AG.

+80 Transferertrag

+39 Höhere Erträge aus Anteil an der direkten Bundessteuer.

+34 Sozialamt: höhere Entschädigungen vom Bund v.a. für wirtschaftliche Hilfe an Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene.

+78 Personalaufwand

+70 Auflösung nicht mehr benötigter BVK-Sanierungsrückstellungen.

+16 Auflösung nicht mehr benötigter Rückstellungen bei den Berufsschulen.

+76 Verschiedene Erträge

+107 wegen nicht budgetierter Honorare von Privatärzten und der Bilanzierung von Depotguthaben zur Begleichung von Haftpflichtfällen beim Universitätsspital Zürich.

-74 Fiskalertrag

-109 Tiefere Staatssteuererträge.

+36 Höhere Erträge aus Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Die Steuererträge blieben insgesamt nur gerade 0,3% oder 21 Mio. Franken hinter dem Budgetwert zurück und erreichten netto 7,122 Mrd. Franken.

Die Ertragszunahme aus den Staatssteuern (ohne Quellensteuern) ist bei einer genaueren Betrachtung unterschiedlich ausgefallen. Bei den natürlichen Personen, also den Einwohnerinnen und Einwohnern, weicht der Steuerertrag mit 4,436 Mrd. Franken praktisch kaum vom Budgetwert ab. Bei den juristischen Personen sind die Staatssteuererträge gegenüber dem Budget von 1,357 Mrd. Franken um 66 Mio. Franken oder 4,9% auf 1,423 Mrd. Franken angestiegen. Die Verbesserung ist mit knapp 36 Mio. Franken (+3,2%) der laufenden Periode und mit rund 30 Mio. Franken (+12,2%) den Nachträgen zuzuordnen.

Mit beträchtlichen Überschüssen haben zudem auch die beiden grossen Spitäler des Kantons (USZ und KSW) zum guten Abschluss beigetragen. Auf der anderen Seite musste eine neue Rückstellung von 45 Mio. Franken für die vorübergehende Finanzierung von Heimkosten gebildet werden, welche der Kantonsrat auf den Staatshaushalt überwälzt hat.

**Investitionsrechnung (+551)**

Erklärungsbedarf weist die Investitionsrechnung auf: Statt der geplanten Nettoinvestitionen von 958 Mio. Franken wurden lediglich 407 Mio. Franken realisiert, das heisst weniger als die Hälfte. Dies ist zu einem grossen Teil auf die mit 363 Mio. Franken aussergewöhnlich hohen Investitionseinnahmen zurückzuführen: Wegen des zurzeit tiefen Zinsniveaus haben die Spitäler mehrere Darlehen, die sich aus der Umwandlung altrechtlicher Investitionsbeiträge ergeben hatten, vorzeitig zurückbezahlt. Brutto hat der Kanton insgesamt 770 Mio. Franken investiert, was 72% der budgetierten 1,075 Mrd. Franken entspricht.

**b) Der Vergleich zwischen Rechnung 2016 und Rechnung 2015 zeigt folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):**

**Erfolgsrechnung (+372)**

+312 *Fiskalertrag*

+144 Höhere Staatssteuern natürliche Personen, davon 89 Mio. Franken Mehrertrag Quellensteuern. Dieser Mehrertrag konnte dank teilweisem Aufholen des letztjährigen Arbeitsrückstands generiert werden.

+142 Höhere Staatssteuern juristische Personen.

+146 *Finanzertrag Finanz- und Verwaltungsvermögen*

+88 Neubewertung von Liegenschaften im Finanzvermögen.

+36 Höherer Gewinnanteil Zürcher Kantonalbank.

+33 Sonderdividende Flughafen Zürich AG.

-38 Wegfall der Verbesserungen 2015 aus periodischen Marktwertanpassungen im Strassenfonds.

+81 *Transferertrag*

+49 Höhere Ressourcenabschöpfung bei den finanzstarken Gemeinden im kantonalen Finanzausgleich.

+22 Höhere Bundesbeiträge an die Verbilligung der Krankenkassenprämien.

+80 *Entgelte*

+56 Höhere Taxen und Kostgelder beim Universitätsspital Zürich und Kantonsspital Winterthur wegen steigender Fallzahlen im stationären und ambulanten Bereich.

+66 *Anderer Finanzaufwand*

+42 Wegfall der Verschlechterungen 2015 aus periodischen Marktwertanpassungen im Strassenfonds.

+65 *Verschiedene Erträge*

+50 Universitätsspital Zürich: Höhere übrige Erträge, insbesondere wegen der Bilanzierung von Depotguthaben zur Begleichung von Haftpflichtfällen.

-328 *Transferaufwand*

-116 Erstmalige Einlage in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes (BIF).

-45 Bei den Staatsbeiträgen an Kinder- und Jugendheime führten Bundes- und Verwaltungsgerichtsentscheide zu einem Rückstellungsbedarf.

-43 Höhere Beiträge an Krankenkassenprämien.

-40 Höhere Beiträge des Sozialamts, vor allem an öffentliche Unternehmungen und Gemeinden namentlich im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Hilfe sowie für Zusatzleistungen zur AHV/IV.

-31 Höherer Aufwand im interkantonalen Finanzausgleich.

-127 *Regalien und Konzessionen*

-117 Die Zusatzausschüttung der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2015 fällt weg.

**Investitionsrechnung (+674)**

Die Nettoinvestitionen von 407 Mio. Franken liegen 674 Mio. Franken unter denjenigen des Vorjahres. Die Investitionsausgaben sind mit 770 Mio. Franken um 479 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Grund ist der Wegfall des 2015 erfolgten Bezugs von 500 Mio. Franken an zusätzlichem Dotationskapital durch die Zürcher Kantonalbank. Die Investitionseinnahmen von 363 Mio. Franken hingegen sind um 195 Mio. Franken höher als 2015. Die Verbesserung ist vor allem wegen den bereits erwähnten, höheren Darlehensrückzahlungen bei den Spitälern zustande gekommen.

**Eigenkapital und Verschuldung**

Der Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung 2016 und die vergleichsweise geringen Nettoinvestitionen haben dazu geführt, dass das Eigenkapital gestiegen und die Verschuldung gesunken ist. Das Eigenkapital hat von 8,4 auf 8,7 Mrd. Franken zugenommen, während die Verschuldung (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) um rund 0,6 auf noch 4,8 Mrd. Franken gefallen ist. Pro Kopf der Kantonsbevölkerung ist die Nettoverschuldung damit von knapp 3700 auf 3261 Franken gefallen, womit ein beträchtlicher Teil der Zunahme der letzten Jahre auf Grund der BVK-Sanierung und der Erhöhung des ZKB-Dotationskapitals wieder wettgemacht ist. Im Berichtsjahr beläuft sich der Selbstfinanzierungsgrad auf 242%. Damit konnten die Nettoinvestitionen vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden.

**Mittelfristiger Ausgleich**

Der von Verfassung und Gesetz verlangte mittelfristige Ausgleich der Staatsrechnung wird in der Periode 2009–2016 mit einem massgeblichen Ertragsüberschuss von 1,2 Mrd. Franken erreicht.

**Geldflussrechnung**

Im Berichtsjahr haben die flüssigen Mittel um rund 34 Mio. Franken abgenommen. Aus betrieblicher Tätigkeit sind dem Staatshaushalt 696 Mio. Franken zugeflossen, aus Investitionstätigkeit sind 463 Mio. Franken abgeflossen. Dazu kommen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 266 Mio. Franken.

**Rücklagen**

Die beantragte Bildung von Rücklagen liegt mit 2,0 Mio. Franken unter dem Vorjahresniveau. Im Jahr 2015 genehmigte der Kantonsrat die Bildung von Rücklagen im Umfang von 4,9 Mio. Franken. Per Ende 2016 beträgt der Rücklagenbestand der Direktionen und der Staatskanzlei sowie des ZVV als unselbständige Anstalt – nach Verwendung von Rücklagen in Höhe von 5,5 Mio. Franken im 2016 sowie mit der beantragten Bildung 2016 – 48,5 Mio. Franken. Dies entspricht einer Abnahme gegenüber dem Vorjahr um 3,5 Mio. Franken oder rund 6,7%.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2016 zu genehmigen.

### 3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission

Bei der Prüfung der Rechnung 2016 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig mit den in diesem Kapitel aufgeführten Fragestellungen, welche sie am 5. Mai 2017 der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Mit Schreiben vom 29. Mai 2016 wurden der Finanzkommission die entsprechenden Antworten zugestellt. Eine Auswahl der Antworten wird in den Kapiteln 3.1.3.1 bis 3.1.3.6 summarisch wiedergegeben.

#### 3.1.3.1 Anteil der auf IT bezogenen Dienstleistungen Dritter (Kt. 3130) und Honorare für externe Berater (Kt. 3132) am Informatikgesamtaufwand (GB Teil I, S. 35)

Im "Informatikgesamtaufwand pro Arbeitsplatz in Franken" sind die folgenden Aufwand- und Ertragskomponenten enthalten:

- Personalkosten des Informatik-Personals über eine Multiplikation ihres Beschäftigungsumfanges mit 150'000 Franken pro Vollzeitstelle
- Sachkontengruppe Nr. 30301 "Temporäre Informatik-Arbeitskräfte"
- Sachkontengruppe Nr. 3113 "Hardware"
- Sachkontengruppe Nr. 3118 "Immaterielle Anlagen VV" (Software)
- Sachkontengruppe Nr. 3133 "Informatik-Nutzungsaufwand"
- Sachkontengruppe Nr. 3153 "Informatik-Unterhalt (Hardware)"
- Sachkontengruppe Nr. 3158 "Unterhalt immaterielle Anlagen" (Software)
- Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen) aus den Informatik-Investitionen
- Sachkontengruppe Nr. 3908 "Informatikmittel" (Beschaffung von Informatikmitteln via kdmz)
- Sachkontengruppe Nr. 3911 "Interner Aufwand aus Informatikdienstleistungen"
- Sachkontengruppe Nr. 4911 "Interner Ertrag aus Informatikdienstleistungen"

Die IT-Anteile der nachgefragten Sachkontengruppen Nr. 3130 und 3132 hingegen werden sachkontenseitig nicht separat erfasst. Die Tatsache, dass im Informatikgesamtaufwand nicht sämtliche IT-Ausgaben enthalten sind, stösst bei der Finanzkommission auf Unverständnis. Dieser Umstand bestätigt die Aussagen im BDO-Schlussbericht "Unabhängige Überprüfung der Informatik des Kantons Zürich" auf Seite 27, wonach die aktuell publizierten Kennzahlen mit einer grossen Unsicherheit behaftet sind und maximal einen rudimentären Überblick über die Informatikkosten, die Beschäftigten mit Informatikaufgaben sowie die Anzahl PC-Arbeitsplätze in der Kantonalen Verwaltung wiedergeben dürften.

Im Hinblick auf eine nachvollziehbare Einschätzung der Informatikausgaben erwartet die Finanzkommission deshalb vom Regierungsrat, dass er im Rahmen der zukünftigen kantonalen IKT<sup>2</sup>-Führung den Aufbau eines wirksamen, direktionsübergreifenden Informatik-Controllings vorantreibt.

#### 3.1.3.2 Opernhaus Zürich AG, Sponsorenbeiträge und stille Reserven

Mit dieser Thematik hat sich die Finanzkommission im Zusammenhang mit der Semesterberichterstattung II/2016 der Finanzkontrolle vertiefter auseinandergesetzt (vgl. Kapitel 3.2.6.2,

<sup>2</sup> vgl. RRB 68/2017 vom 25. Januar 2017 betreffend "Grundlagen für eine zukünftige kantonale Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), Auftrag".

Abschnitt a) und interessierte sich bezüglich der Jahresrechnung 2016 insbesondere für die Rechnungslegung, die Vergabekompetenz von Subventionen und Sponsoringbeiträgen an Dritte.

Die JI teilte der Finanzkommission mit, dass die Vergabe von Subventionen und Sponsoringbeiträgen an Dritte im Opernhausgesetz nicht geregelt ist. Die Finanzkontrolle hat der JI deshalb empfohlen, "das Opernhaus zu verpflichten, dass die Finanzierung von jungen Künstlern mittels Stipendien gemäss den gesetzlichen Grundlagen erfolgt". Gemäss Opernhausgesetz § 1 Abs. 2 b pflegt das Opernhaus die künstlerische Ausbildung und fördert den künstlerischen Nachwuchs. Wie in der Stellungnahme der JI zum Semesterbericht festgehalten, wird das Opernhaus deshalb ab Beginn der Spielzeit 2017/2018 die Stipendien und Spesenpauschalen direkt an die Mitglieder der Orchesterakademie ausrichten.

Weiter führt die JI aus, dass der Verein "Akademie am Opernhaus Zürich" die einzige Institution ist, welche das Opernhaus bis anhin mit Beiträgen unterstützt und dass die entsprechende Ausgabe unter die ordentliche Budgetkompetenz fällt. Das Defizit des Vereins betrug in der Saison 2015/2016 504'547 Franken und wurde bis anhin vollumfänglich von der Opernhaus Zürich AG getragen.

Der Bestand an stillen Reserven betrug per 31. Juli 2016 15,789 Mio. Franken, derjenige auf Rückstellungen 10,445 Mio. Franken. Weil das Opernhaus ein saisonaler Betrieb ist, wird der Jahresabschluss jeweils am 31. Juli vorgenommen. Die stillen Reserven werden in der Rechnung an den Verwaltungsrat ausgewiesen und von der Revisionsstelle geprüft.

Die Finanzkommission wird sich in absehbarer Zeit eingehender mit den Rechtsgrundlagen, den Finanzierungsmechanismen und der Corporate Governance der Opernhaus Zürich AG befassen. Sie stellt insbesondere auch fest, dass die Opernhaus Zürich AG ihre Rechnung noch immer nach OR abschliesst und sich wenig offen zeigt, einen anerkannten Rechnungslegungsstandard wie z. B. Swiss GAAP FER anzuwenden. Bei einer Institution dieser Grösse, welche jährlich rund 90 Mio. Franken an Subventionen erhält, wäre eine Betrachtung gemäss "true and fair view" eigentlich ein "must" und nur schon aus Governance-Gründen klar zu begrüssen.

### **3.1.3.3 Regelung der Vorsorgeverpflichtungen aus Ruhegehaltsverordnung sowie der sonstigen Vorsorgevereinbarungen für Professorinnen und Professoren der Universität Zürich (GB Teil III, S. 64/65)**

Die Bildungsdirektion weist in ihrer Antwort darauf hin, dass es hinsichtlich der Versicherung der Professorinnen und Professoren eine Sonderregelung gibt, die in einem Zusatz zum Versicherungsvertrag zwischen der UZH und der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich festgelegt ist. Darin wird umschrieben, dass sich die UZH an der Erhöhung der Anfangssparguthaben bei bestimmten Professurenkategorien (ordentliche Professuren, ausserordentliche Professuren sowie Assistenzprofessuren mit "tenue track") unter Verrechnung von allfälligen bereits vorhandenen Schweizer Freizügigkeitsguthaben, ausländischen Versicherungsguthaben aus vergleichbaren Versicherungsverhältnissen oder persönlichen Beiträgen beteiligt. Die Berechnung erfolgt jeweils auf das Datum des Amtsantritts. Für den vollumfänglichen Aufwand wird bei der UZH auf das Datum des Amtsantritts eine Rückstellung gebildet (im Geschäftsjahr demnach vollumfänglich aufwandswirksam), die dann im Verlaufe eines Zeitraums von zehn Jahren "verbraucht" wird. Eine Beurteilung der Rückstellung findet im Rahmen des Jahresabschlusses statt. In diesem Prozess werden die Zahlungsverpflichtungen auf

Stufe Einzelvertrag jeweils neu beurteilt (z. B. Neueintritte, ordentliche/vorzeitige Austritte, Todesfälle). Die Rückstellungsermittlung wird im Rahmen der ordentlichen Jahresabschlussprüfung durch die Finanzkontrolle des Kantons Zürich revidiert.

Die Frage, ob es für diese Regelung eine gesetzliche Grundlage gibt, ist Gegenstand laufender Abklärungen der Finanzkommission.

### 3.1.3.4 Deckungsbeiträge und Kostenentwicklung bei den Fachhochschulen

Grundlage für die Kostenrechnung ist das Kostenrechnungsmodell für Fachhochschulen (ZHAW und ZHdK) der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Bezogen auf die direkten Kosten sind die Deckungsbeiträge (Verhältnis Erlöse zu Kosten) wie folgt:

Fachbereich Rechnung 2016	ZHAW							ZHdK		PHZH	
	Architektur, Bau und Planungswesen	Technik und IT	Chemie und Life Sciences	Wirtschaft und Dienstleistungen	Angewandte Linguistik	Soziale Arbeit	Angewandte Psychologie	Gesundheit	Design	Musik, Theater, Kunst	Lehrkräfteausbildung
<b>Deckungsbeitrag</b>											
Diplomstudium	199.6%	171.8%	145.8%	236.3%	169.3%	223.0%	180.1%	192.1%	147.0%	125.6%	148.5%
Weiterbildung	132.2%	154.6%	139.5%	158.4%	190.7%	146.0%	153.4%	139.6%	128.4%	109.2%	104.7%
aF+E	27.7%	58.8%	74.7%	73.7%	57.6%	86.3%	63.9%	60.0%	59.0%	46.6%	26.7%
Dienstleistungen	28.6%	116.7%	106.6%	122.1%	119.3%	115.9%	124.2%	88.2%	5.3%	122.7%	108.0%

Nachfolgend die Erläuterungen der einzelnen Hochschulen ZFH zu obiger Tabelle:

#### ZHAW

Bei den Erlösen im Diplomstudium sind die FHV-Verrechnungen für Studierende innerhalb und ausserhalb des Kantons Zürich enthalten. Seitens des Kantons Zürich ist bei den Erlösen im Diplomstudium ausschliesslich die FHV-Finanzierung mitberücksichtigt. Die Forschung im Fachbereich Architektur, Bau- und Planungswesen befindet sich in einer Aufbauphase, weshalb der Deckungsbeitrag relativ tief ist. Im Leistungsbereich Dienstleistung weisen die Fachbereiche Architektur-, Bau- und Planungswesen und Gesundheit Deckungsgrade von unter 100% aus.

#### ZHdK

Der etwas tiefere Deckungsgrad im Fachbereich Musik, Theater und Kunst ist darauf zurückzuführen, dass in den Fachbereichen Musik und Theater (einschliesslich Film) die FHV- und Bundesbeiträge nicht den effektiven Kosten entsprechen. Grund dafür sind die notwendigen Ausbildungsanforderungen wie z. B. Einzelunterricht in der Musik. Bei den Dienstleistungen ist im Fachbereich Design der Deckungsgrad aufgrund von Vorlaufkosten für ein geplantes aber noch nicht realisiertes Projekt tief ausgefallen.

#### PHZH

Die Ermittlung des Deckungsbeitrages erfolgt gemäss "Praxishandbuch der COHEP (heute Kammer PH, swissuniversities) – Kostenrechnung für Pädagogische Hochschulen". Dieses

Handbuch wird von allen Pädagogischen Hochschulen in der Schweiz verwendet. Es entspricht im Wesentlichen dem Kostenrechnungsmodell der übrigen Fachhochschulen. In den Erlösen der Diplomstudien sind die FHV-Verrechnungen für Studierende innerhalb und ausserhalb des Kantons Zürich enthalten. Die Weiterbildung und Dienstleistungen der PHZH verzeichnen einen Deckungsbeitrag von leicht über 100%. Hierbei ist zu beachten, dass diese Leistungen hauptsächlich im und für das Schulfeld angeboten werden. Darin enthalten sind auch Leistungen im Rahmen des kantonalen Leistungsauftrags, aktuell beispielsweise Angebote im Rahmen der Einführung des Lehrplans 21, für die nur geringe oder keine Erlöse erzielt werden können. Der vergleichsweise tiefe Deckungsbeitrag im Bereich Forschung & Entwicklung ist dadurch bedingt, dass es im Bildungsbereich grundsätzlich schwierig ist, Drittmittel für Forschungsprojekte zu einzuwerben.

Die vorliegenden prozentualen Deckungsbeitragswerte werfen bei der Finanzkommission Fragen auf. Grundsätzlich sieht der Leistungsauftrag vor, dass Bereiche wie "Weiterbildung" und "Dienstleistungen" Deckungsbeiträge erwirtschaften. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit der Leistungsauftrag erfüllt wird. Im Hinblick auf das Budget 2018 und den KEF 2018-2021 wird sich die Finanzkommission der Thematik vertieft annehmen und weitere Abklärungen treffen.

Was die Frage nach den nicht direkt an die Leistungsaufträge gekoppelten Kosten an den drei Fachhochschulen (administrativer Overhead) im Vergleich zu den Kosten in den entsprechenden Leistungsruppen betrifft, weist die Bildungsdirektion die nachstehenden Werte aus:

Kosten in CHF in TSD	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>ZHAW</b>									
Kosten	274'410	306'633	322'587	358'689	385'860	418'026	440'520	449'199	448'400
Kosten "administrativer Overhead"	21'186	23'792	24'871	28'668	29'585	34'462	34'147	36'649	39'726
Anteil "administrativer Overhead" in %	7.7	7.8	7.7	8.0	7.7	8.2	7.8	8.2	8.9
Mitarbeitende	1337	1506	1619	1776	1984	2095	2243	2244	2245
Mitarbeitende "administrativer Overhead"	158	171	175	193	209	213	235	244	239
Anteil "administrativer Overhead" in %	11.8	11.4	10.8	10.9	10.5	10.2	10.5	10.9	10.6
<b>ZHdK</b>									
Kosten					138'209	142'329	164'479	169'985	165'833
Kosten "administrativer Overhead"					12'283	13'880	14'848	13'639	13'379
Anteil "administrativer Overhead" in %					8.9	9.8	9.0	8.0	8.1
Mitarbeitende					654	670	688	680	678
Mitarbeitende "administrativer Overhead"					72	78	82	81	80
Anteil "administrativer Overhead" in %					11.0	11.6	11.9	11.9	11.8
<b>PHZH</b>									
Kosten				116'757	133'777	145'810	147'952	144'700	142'148
Kosten "administrativer Overhead"				24'796	27'092	28'209	27'255	26'832	26'075
Anteil "administrativer Overhead" in %				21.2	20.3	19.3	18.4	18.5	18.3
Mitarbeitende				499	529	553	575	564	559
Mitarbeitende "administrativer Overhead"				114	113	105	105	103	105
Anteil "administrativer Overhead" in %				22.8	21.4	19.0	18.3	18.3	18.8

### ZHAW und ZHdK

In den obigen Tabellen sind die Zahlenreihen seit dem Bestehen der ZHAW ab dem Jahr 2008 aufgeführt. Aufgrund der SAP-Einführung bei der ZHdK im Jahr 2011 sind die gewünschten Daten lediglich ab 2012 in vergleichbarer Struktur verfügbar. Unter der Bezeichnung "administrativer Overhead" sind bei der ZHAW und der ZHdK die folgenden Abteilungen und organisatorische Einheiten enthalten: Rektorat, Generalsekretariat, Kommunikation, Rechtsdienst, Hochschulentwicklung, Leitung Finanzen & Services inklusive Sicherheit, Personal/HR, Finanzen & Controlling, ICT, Facility Management. Insbesondere bei der ICT und beim Facility Management sind Kosten enthalten, die eng mit den Leistungsaufträgen zusammen hängen.



**PHZH**

Aufgrund der Neuorganisation der PHZH im Jahr 2010 sind die gewünschten Daten lediglich für die Periode 2011 bis 2016 in einer vergleichbaren Struktur verfügbar. Bei der PHZH werden zusätzlich zu oben aufgeführten Kosten bei der ZHAW und ZHdK auch noch die Kosten für das Tagungszentrum Schloss Au mit einbezogen. Der Kostensprung 2012 und 2013 ist vor allem auf den Bezug des Campus PH Zürich bei der Sihlpost im September 2012 zurückzuführen. Zudem ist zu beachten, dass sich die Studierendenzahlen seit 2011 von 2199 Studierenden (Diplomstudiengänge, MAS) auf 3498 Studierende (Diplomstudiengänge, Ergänzungsstudien, MAS) erhöht haben.

Die Finanzkommission nimmt die unterschiedlichen Kostenanteile im administrativen Overhead der Fachhochschulen zur Kenntnis. Ob die ausgewiesenen Zahlen untereinander vergleichbar sind, wird bezogen auf das Budget 2018 und den KEF 2018-2021 Gegenstand weiterführender Abklärungen sein. Um eine bessere Gesamtübersicht zu erhalten, holt die Finanzkommission in einem ersten Schritt die Personalführungskennzahlen der selbständigen Anstalten ein.

### 3.1.3.5 Durchschnittliche Kosten pro m<sup>2</sup> in den einzelnen Direktionen in Bezug auf Flächen im Eigentum und gemieteten Flächen

Nach Angaben der Baudirektion lässt sich dieser Wert zurzeit nur in der engeren Zentralverwaltung ermitteln. In allen anderen Liegenschaften der Zentralverwaltung ist keine lückenlose Kostenübersicht vorhanden, weil die Datenhoheit zum grossen Teil nicht im Immobilienamt liegt. Die meisten Liegenschaften der engeren Zentralverwaltung werden in einem Pool zusammengefasst, wodurch die Durchschnittskosten für alle Nutzer gleich hoch sind. Nur die Stampfenbachstrasse 30 wird separat geführt:

<b>Immobilienpool der engeren Zentralverwaltung</b> (Kaspar-Escher-Haus, Walcheplatz 1 und 2 sowie Stampfenbachstrasse 12)	
Bruttokosten (inkl. Reinigung, Energie, Wasser, Hauswartung und diverse Abgaben) in Franken pro Jahr	12'477'000
Belegte Hauptnutzflächen ohne Archive und Lager in Unter- und Dachgeschossen in m <sup>2</sup>	23'800
Durchschnittliche Kosten pro m <sup>2</sup> und Jahr für die Staatskanzlei und die Direktionen JI, DS, FD, VD, BI, BD	524

<b>Stampfenbachstrasse 30</b>	
Bruttokosten (inkl. Reinigung, Energie, Wasser, Hauswartung und diverse Abgaben) in Franken pro Jahr	852'000
Belegte Hauptnutzflächen ohne Archive und Lager im Untergeschoss in m <sup>2</sup>	1'380
Durchschnittliche Kosten pro m <sup>2</sup> und Jahr für die GD*	617

*\* Bei der Stampfenbachstrasse 30 handelt es sich um einen Neubau, weshalb die Zinsbelastung auf dem Anlagewert (Restwert) im Verhältnis zu den Altbauten noch grösser ist.*

Nach Ansicht der Finanzkommission sind die durchschnittlichen Kosten mit 524 Franken pro m<sup>2</sup> im Allgemeinen und bei der Stampfenbachstrasse 30 mit 617 Franken pro m<sup>2</sup> vergleichsweise hoch. So beträgt der Medianwert (Mittelwert der Mietpreise) des Büromietpreises<sup>3</sup> in der Stadt 328 Franken pro m<sup>2</sup> (Durchschnitt aller 12 Stadtkreise), im Kreis 1 525 Franken pro m<sup>2</sup> und im Kreis 6 340 Franken pro m<sup>2</sup>. Die Finanzkommission behält sich weitere Abklärungen vor und prüft Vorgaben im Hinblick auf die nächste KEF-Periode.

### **3.1.3.6 Frist zur Einhaltung der Flächenstandardvorgaben in den Direktionen (GB Teil I, S. 33)**

Die Flächenstandardvorgaben werden nach wie vor nur teilweise erreicht (vgl. für weitere Ausführungen Vorlage 5264a, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2015, S. 56f.). Eine generelle Frist oder einen Zeitpunkt, bis wann die Flächenstandardvorgaben umzusetzen sind, gibt es gemäss Aussage der Baudirektion nicht. Wie im RRB 1384/2005 über die Festlegung von Flächenstandards vorgegeben, wird die Umsetzung bei Umbauten, Neubelegungen und Neumieten unter Berücksichtigung einer massvollen Reserve eingehalten. Die Baudirektion nennt verschiedene Gründe, die an den bestehenden Standorten weitere Flächenverdichtungen erschweren:

- Aus den theoretisch noch möglichen Flächenverdichtungen werden zu wenig grosse Flächeneinheiten frei, damit weitere Standorte aufgegeben und in die verbleibenden Standorte integriert werden können. Alle kleineren Standorte der Zentralverwaltung wurden in den letzten Jahren bereits aufgehoben und integriert.

Bzüglich der kommenden KEF-Periode prüft und diskutiert die Finanzkommission auch in diesem Bereich die Verabschiedung konkreter Vorgaben.

### **3.1.3.7 Rücklagen**

Im vergangenen Jahr hat die Finanzkommission die teilweise zu hohen Neubildungen von Rücklagen einzelner Leistungsgruppen kritisiert, namentlich bei den Leistungsgruppen der Rechtspflege (vgl. für weitere Ausführungen Vorlage 5264a, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2015, S. 57f.). Schwer nachvollziehbar sind solche Neubildungen insbesondere bei denjenigen Leistungsgruppen, welche für ihre Rücklagen mit Blick auf den Bestand augenscheinlich keine Verwendung finden.

Aus diesem Grund wurden der Regierungsrat aber auch die Gerichte aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Leistungsgruppen vermehrt den bereits vorhandenen Rücklagenbestand verwenden, abbauen und eine allfällige Neubildung von Rücklagen im Geschäftsbericht besser begründen.

In diesem Zusammenhang hat sich die Finanzkommission im Berichtsjahr mit der Frage auseinandergesetzt, ob das System der Rücklagen in seiner heutigen Ausgestaltung noch sinnvoll ist und ob der Verwendungszweck für die Rücklagen genügend definiert ist. Eine Umfrage

<sup>3</sup> Vgl. Tages-Anzeiger vom 2. März 2017, Artikel "Das sind Zürichs teuerste Büroflächen", Online abrufbar unter: <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/ab-in-die-mitte/story/16072172>

bei den Sachkommissionen und der Justizkommission ergab, dass die dementsprechenden Befindlichkeiten recht unterschiedlich gelagert sind. An ihrer Sitzung vom 9. März 2017 hat die Finanzkommission eine Abschaffung der Rücklagen mit 7 zu 4 Stimmen abgelehnt. Gegenwärtig zur Diskussion steht aber die Einreichung eines Kommissionspostulats, welches die Finanzcontrollingverordnung (FCV) derart abändern möchte, dass die Bildung neuer Rücklagen jährlich 1% der Lohnsumme gemäss Rechnung der Leistungsgruppe nicht übersteigen darf und die Höhe der Rücklagen höchstens 2% dieses Lohnaufwands beträgt.

Im Grundsatz erfreulich ist für die Finanzkommission abschliessend die Tatsache, dass mit der Verwendung von Rücklagen 2016 im Umfang von 5,5 Mio. Franken und dem Antrag auf Neubildung in Höhe von 2 Mio. Franken per Saldo eine Abnahme des Bestands um 3,5 Mio. Franken auf noch 48,5 Mio. Franken resultiert.

### **3.1.4 Prüfung der Rechnung 2016 durch die Finanzkontrolle**

Am 1. Juni 2017 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2016 des Kantons Zürich.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2016 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf<sup>4</sup>:

#### **3.1.4.1 Beteiligungen**

Im Finanzbericht (GB Teil III, S. 49) wird offengelegt, dass sich der Kanton Zürich im Rechnungsjahr 2016 mit 337'500 Franken an der Aktienkapitalerhöhung des Zoos Zürich beteiligte. Der gesamte Betrag der Aktienkapitalerhöhung wurde anschliessend sofort wieder wertberichtigt. Gemäss Handbuch der Rechnungslegung (HBR) sind die Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zum Anschaffungswert oder tieferen Marktwert auszuweisen. Laut dem Geschäftsbericht des Zoos 2016 ist das gesamte Aktienkapital werthaltig, d.h. nicht nur die neugekauften, sondern auch die bestehenden Aktien.

Der Depotausweis der ZKB per 31. Dezember 2016 stimmte nicht vollumfänglich mit der internen Aufstellung des Amtes für Tresorerie überein. So zeigt unter anderem die ZKB einen um 5,1 Mio. Franken tieferen Einstandspreis der Flughafen Zürich Aktien, als der Buchwert der internen Aufstellung. Für die Kontrolle der internen Aufstellung per 31. Dezember 2016 war analog zu den Vorjahren nicht der ZKB Depotauszug massgebend, sondern derjenige der Complementa. Differenzen zur ZKB wurden deshalb seitens des Amtes für Tresorerie nicht weiter abgeklärt.

Der Auszug der Complementa per 31. Dezember 2016 zeigt für die Selfin Invest AG einen Anschaffungswert von 20,1 Mio. Franken unverändert zum Vorjahr. Nicht nachvollziehen konnten wir die Tatsache, dass die Complementa denselben Wert auch als Marktwert ausweist. Eine schlüssige Erklärung zu der Berechnung dieses Marktwertes fehlte zum Revisionszeitpunkt.

<sup>4</sup> Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2016.

Nicht zuletzt aufgrund der dezentralen Verantwortungen konnten im Rahmen der Abschlussprüfung die Gründe für die vollständigen Abschreibungen von Beteiligungen wie Forchbahn, SZU, Zoo, Schifffahrtsgesellschaft etc. nicht vollumfänglich geklärt werden.

Gemäss Geschäftsbericht 2015 der SelFin Invest AG scheint sich die Unternehmung ausschliesslich mit der Vermögensverwaltung zu beschäftigen. Für das Jahr 2015 wurde eine Dividende beschlossen und dem Kanton Zürich im Geschäftsjahr 2016 ausbezahlt. Für diese Beteiligung stellt sich die Frage der Richtigkeit der Zuteilung zum Verwaltungsvermögen.

Insgesamt besteht aufgrund vorgängiger Feststellungen eine Unsicherheit bezüglich der Vollständigkeit, der Darstellung und der Bewertung der Beteiligungen. Die Konformität mit den aktuellen Grundlagen muss gesamthaft überprüft werden. Eine abschliessende Beurteilung des Bestandes und der Bewertung der Beteiligungen kann deshalb erst nach einer vertieften Prüfung erfolgen. Eine entsprechende Vertiefungsprüfung durch die Finanzkontrolle wurde für das Jahr 2017 geplant.

Im Weiteren weist die Finanzkontrolle insbesondere für die Beteiligung an der Axpo Holding AG auf das immanente Risiko hin. Der Regierungsrat beurteilt die Axpo-Beteiligung als nicht mehr von strategischer Bedeutung. Entsprechend wurden anstelle des Regierungsrates durch ihn bestimmte, fachkompetente Persönlichkeiten in den Verwaltungsrat abgeordnet. Im Finanzbericht hält der Regierungsrat fest: "Höhere Risiken für die Aktionäre infolge zunehmender Liberalisierung des Strommarktes und tieferen Strommarktpreisen, was den Konzern als Stromproduzent stark betrifft. Im kommenden Jahr sowie auch in den Folgejahren ist mit keiner Dividende bzw. mit deutlich geringeren Ausschüttungen zu rechnen." Die Rechnung der Axpo zeigt im Geschäftsjahr 2015/2016 einen Verlust von 1,25 Mrd. Franken. Seit dem Geschäftsjahr 2013/2014 kumulieren sich die Verluste auf 3,7 Mrd. Franken. Das Eigenkapital wird gegenwärtig mit 4,6 Mrd. Franken (Bilanz des Geschäftsjahrs 2012/2013, 8,3 Mrd. Franken Eigenkapital) ausgewiesen.

Aufgrund der nicht zentral vorhandenen Dokumentation des Beteiligungscontrollings können die Unsicherheiten bezüglich der Vollständigkeit und Bewertung der Beteiligungen insgesamt nur mit einem hohen Zeitaufwand überprüft werden. Die Finanzkommission begrüsst deshalb ausdrücklich das von der Finanzkontrolle in Aussicht gestellte Vorhaben, noch im laufenden Jahr eine Vertiefungsprüfung hinsichtlich dieser Problematik durchzuführen. Sie wird sich zu gegebener Zeit unter Beizug der Finanzdirektion über die daraus resultierenden Erkenntnisse informieren lassen.

### **3.1.4.2 Aufwandschätzungen beim Sozialamt**

Beim Sozialamt müssen wesentliche Teile der Rechnung mittels Schätzung von Aufwendungen transitorisch abgegrenzt werden. Um den Anforderungen an Schätzmethodik sowie an die Dokumentation der zugrundeliegenden Annahmen nachzukommen, hält das Sozialamt die Herleitung aller wesentlichen Abgrenzungspositionen sowie deren Nachkalkulation in einem formell durch die Amtsleitung genehmigten Abgrenzungskonzept fest. In folgenden zwei Fällen hat das Sozialamt die Aufwandschätzung nach Vorliegen des provisorischen Jahresergebnisses Ende Januar 2017 korrigiert, welche insgesamt zu einer Ergebnisverbesserung von 5,2 Mio. Franken geführt haben.

Die Hochrechnung der Kosten für die wirtschaftliche Hilfe im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe ist anhand der Auszahlungen des 1. Semesters erfolgt, obwohl wie in den Vorjahren

eine Erhebung der zu erwartenden Kosten für das 2. Semester bei den Gemeinden erfolgt ist. Für diese Praxis-Änderung bestehen keine fachlichen Gründe.

Die neue Schätzmethodik im Bereich der sozialen Einrichtungen beinhaltet unter anderem auch einen Sondereffekt, welche die systematisch berechneten Betriebsbeiträge um einen einzubehaltenden Beitragsanteil bereinigen. Im Rahmen der Ergebniskorrektur werden die kalkulatorisch einzubehaltenden Beitragsanteile von 1,3 Mio. Franken auf 3,5 Mio. Franken erhöht. Nach Massgabe der Aktenlage handelt es sich bei der veranlassten Korrektur um die Abbildung eines best-case-Szenarios. Unterlagen welche die Notwendigkeit einer Anpassung der fraglichen Kennzahl belegen würden, liegen nicht vor.

Die Finanzkontrolle weist mit Nachdruck darauf hin, dass Werthaltigkeit, Belastbarkeit und Glaubwürdigkeit relevanter Aufwand- und Kostenschätzungen nur dann gewährleistet werden können, wenn deren Berechnungsweise auf Grundlage einer konsequenten Anwendung transparenter und nachvollziehbarer Methoden und Schemata beruht. Anpassungen der Methodik werden insbesondere dann erforderlich, und sind somit nur unter der Bedingung zulässig, wenn sie die Verbesserung der Schätzgenauigkeit zum Ziel haben und auf empirisch belegbaren Nachprüfungs- bzw. Vergleichsergebnissen basieren.

Vorliegend lässt sich die Vorgehensweise nur schwer mit den Zielsetzungen vereinbaren. Soweit sachfremde bzw. finanzpolitische Überlegungen als Leitmotive der beschriebenen Sachverhalte gedient haben, ist dies ausdrücklich zu kritisieren.

Der Finanzkommission liegt gegenwärtig ein Nachtragskredit zum Sozialamt vor (vgl. Kapitel 3.2.4.2) dessen finanzpolitische Einordnung wesentlich vom oben geschilderten Sachverhalt abhängig sein dürfte. Aus diesem Grund hat die Finanzkommission einstimmig beschlossen, diesen Rechnungsberichtsteil an die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) weiterzuleiten und sie betreffend Nachtragskredit zu einem entsprechenden Mitbericht einzuladen.

### **3.1.4.3 Staatsbeiträge beim Mittelschul- und Berufsbildungsamt**

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt grenzt die Beiträge an die privaten Schulanbieter im Kanton Zürich grundsätzlich systematisch und stetig ab. Die Ermittlung bzw. Schätzung der Abgrenzungen stützt sich dabei auf die gemeldeten Budgetwerte der Schulen, die Jahresvereinbarungen, die Abrechnungsentwürfe sowie auf weitere vorliegende Informationen ab.

Die Anforderungen an die Schätzmethodik erfordern, dass Schätzungen nach bestem Wissen und Gewissen vorzunehmen sind. Sie sollen auf den neuesten, verlässlich verfügbaren Informationen basieren und willkürfrei sein. Das Ergebnis soll möglichst genau an die tatsächlichen Werte heranreichen. Die Finanzkontrolle hat basierend auf dem Abgrenzungsmodell des Mittelschul- und Berufsbildungsamtes stichprobeweise einzelne Abgrenzungen geprüft und stellte fest, dass bei verschiedenen Beitragsempfängern nicht die neuesten bekannten, verfügbaren Informationen für die Bildung der Abgrenzungen beigezogen worden sind. In Einzelfällen sind die vorhandenen Informationen ungenügend reflektiert, d.h. zum Beispiel dem zeitlichen Ablauf oder den aus den Unterlagen absehbaren Entwicklungen ist nicht genügend Beachtung geschenkt worden. Dadurch sind die transitorischen Passiven Ende 2016 um rund 4,4 Mio. Franken zu hoch ausgewiesen.

In drei Fällen führte die nicht weiter überprüfte Abstützung auf das Budget dazu, dass zu hohe Teilzahlungen ausgerichtet wurden, welche Rückforderungen in der Grössenordnung von rund 2 Mio. Franken erforderlich machen. Neben dem inhärenten Risiko von zu hohen Beitragsausrichtungen weist die Finanzkontrolle auf die rechtlichen Bestimmungen hin, wonach Teilzahlungen generell bis 95%, maximal jedoch bis zur vollen Höhe des Beitragsanspruches gewährt werden dürfen (StBV i.V. mit VFin BBG).

### 3.1.4.4 Bestand und Veränderungen der Rückstellungen

Die in der Rechnung 2016 ausgewiesenen Rückstellungen zeigen folgendes Bild:

in 1000 Franken	Stand per 1.1.	Bildung	Verwendung	Auflösung	Umbuchung	Stand 31.12.	Veränderung
Mehrleistungen des Personals	-147'621	-19'181	6'270	114'476	-11	-149'067	-1'446
Andere Ansprüche des Personals	-107'517	-10'564	12'986	24'488	-2'395	-83'003	24'514
Prozesse	-3'673	-41'321	46	393	2'345	-42'209	-38'536
nicht versicherte Schäden	-11'243	-580	747	10	0	-11'067	176
übrige betriebliche Tätigkeiten	-46'273	-9'620	800	4'256	0	-50'837	-4'564
Vorsorgeverpflichtungen	-503'739	-25'301	104'307	62'933	94	-361'705	142'034
Finanzaufwand	-125	0	0	125	0	0	125
Aus erbrachten Investitionsleistungen	-102	0	0	0	0	-102	0
übrige Rückstellungen	-313'680	-70'563	8'809	69'720	0	-305'714	7'966
<b>Total</b>	<b>-1'133'971</b>	<b>-177'130</b>	<b>133'964</b>	<b>173'400</b>	<b>34</b>	<b>-1'003'703</b>	<b>130'269</b>

Gesamthaft haben die Rückstellungen gegenüber dem Vorjahr um 130,3 Mio. Franken abgenommen. Im Vorjahr hat die Finanzkontrolle darauf hingewiesen, dass für 110,1 Mio. Franken die Anforderungen an die Rückstellungsbildung nicht oder nur teilweise erfüllt sind. Im Berichtsjahr sind diese Rückstellungen von den Organisationseinheiten überprüft worden. Mehrheitlich sind diese inzwischen genügend substantiiert oder aufgelöst worden. Dabei sind insbesondere die Auflösungen für Lohnklagen bei den Berufsschulen von 15,9 Mio. Franken, für die Tarifunsicherheiten beim Kinderspital von 24,6 Mio. Franken sowie für die Sondermülldeponie Kölliken von 22,8 Mio. Franken zu erwähnen.

#### **Rückbau im Zusammenhang mit dem Polizei- und Justizzentrum (PJZ)**

Nach wie vor nicht genügend substantiiert ist die bei der Kantonspolizei ausgewiesene Rückstellung für Rückbaukosten und Rückbaumieten im Zusammenhang mit dem PJZ im Umfang von 22,4 Mio. Franken. Der Regierungsrat stellt in Aussicht, zeitnah einen entsprechenden Beschluss zu fassen, womit in der Folge die Anforderungen an den Nachweis der Rückstellung erfüllt sein dürften.

#### **Austritt der Zentralwäscherei Zürich (ZWZ AG) aus der BVK**

Auf dem aktuellen Deckungsgrad der BVK wäre die Rückstellung für die Ausfinanzierung der Unterdeckung hinsichtlich des Austritts der ZWZ AG um 2,6 Mio. Franken tiefer anzusetzen gewesen. Im Sinne der gültigen vertraglichen Verpflichtungen besteht nach Einschätzung der Finanzkontrolle keine Verpflichtung des Kantons Zürich, über die Ausfinanzierung der BVK hinaus Beiträge an die Finanzierung der Deckungslücke zum Einkauf der Rentner in die neue Personalvorsorgeeinrichtung zu entrichten.

### ***Witwen-, Waisen- und Pensionskasse (WWPK)***

Die Klage der WWPK betreffend Finanzierung von Teuerungszulagen auf den Rentenansprüchen ihrer Versicherten hat das Sozialversicherungsgericht am 15. Dezember 2016 als offensichtlich unbegründet abgewiesen. Obschon die WWPK das Urteil ans Bundesgericht weiterzieht, besteht neben der Frage des Prozessrisikos insbesondere mangels genügend zuverlässiger Schätzbarkeit der Forderung keine genügende Grundlage für eine Rückstellung im Umfang von 21,8 Mio. Franken.

### ***Ausfallkosten im Bereich Altlasten***

Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) hat für Ausfallkosten zur Sanierung von Altlasten beim ehemaligen Gaswerk in Thalwil Rückstellungen im Umfang von 2,6 Mio. Franken gebildet. Mit RRB 623/2016 wurde eine Ausgabe von 1,6 Mio. Franken für die entstandenen Ausfallkosten zur Altlastensanierung bewilligt. Im Geschäftsjahr 2016 hat die Stadt Thalwil, den Gesamtanteil von 1,3 Mio. Franken, welcher der Kanton an der Sanierung zu übernehmen hat, in Rechnung gestellt. Dieser wurde nicht der Rückstellung belastet, sondern über den Aufwand gebucht. Es ist gemäss Auskunft des AWEL mit keinen weiteren Kosten mehr zu rechnen. Dadurch wird die Rückstellung nicht mehr benötigt und wäre 2016 unter Berücksichtigung der Verwendung im Umfang der bezahlten Rechnung vollständig aufzulösen gewesen.

Zusammenfassend hält die Finanzkontrolle fest, dass vor allem im Kontext einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungsführung und zur Sicherstellung der legislativen Budgethegheit Folgendes zu beachten ist:

- Rückstellungen sind vollständig und rechtmässig gemäss den gesetzlichen Vorgaben zur Rechnungslegung auszuweisen.
- Es ist in jedem Fall zu vermeiden, dass Rückstellungen als Instrument der Übertragung von Budgetkrediten genutzt werden.
- Einer umfassenden Substantiierung von Rückstellungen ist grösste Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Finanzkommission kann diesen Empfehlungen uneingeschränkt zustimmen. Sie erwartet insbesondere hinsichtlich der zu hoch ausgewiesenen Rückstellung bei der ZWZ AG vom Regierungsrat, dass den Empfehlungen der Finanzkontrolle Folge geleistet wird. Auch in Zukunft wirft die Finanzkommission ein wachsames Auge auf die Rückstellungsthematik und prüft mögliche Massnahmen, um das Bilden nicht substantiiert Rückstellungen unattraktiv zu machen.

### **3.1.4.5 Ausgabenbeschlüsse (GB Teil I, S. 39/40)**

Unter dem Titel Finanzvorlagen werden sämtliche Ausgabenbeschlüsse von mehr als 3 Mio. Franken einmalig und 300'000 Franken wiederkehrend, die der Regierungsrat im Geschäftsjahr in eigener Kompetenz fasste, aufgeführt. Diese Beschlüsse werden ebenfalls im Amtsblatt publiziert. Keine Erwähnung finden dabei Beschlüsse welche aufgrund der Kompetenzdelegation gemäss § 39 c und d Finanzcontrollingverordnung (FCV) durch die zuständige Direktion gefasst wurden. Dies trifft ebenso auf die Beschlüsse des Obergerichtes und der Organe der Anstalten zu. Im Berichtsjahr sind von diesen Organisationseinheiten folgende Beschlüsse erfolgt:

Organ	Anzahl Beschlüsse	Einmalig / Wiederkehrend	Betrag in Fr 1'000.
Spitalrat USZ	4	Einmalig	18'811
Spitalrat USZ	1	Wiederkehrend	6'914
Spitalrat KSW	1	Einmalig	4'400
Universitätsrat	1	Einmalig	7'142

Im Weiteren fehlen die Ausgabenbeschlüsse des Sportfonds zu Lasten der Erfolgsrechnung (RRB 690/2016 Sportstättenbau, ZSC Lions Arena mit Ausgaben von 9,0 Mio. Franken und RRB 1166/2016 Mitteleinsatz 2017 mit Ausgaben von 17,0 Mio. Franken). Zudem sind der RRB 879/2016 betreffend Sicherheitsleistungen in der Höhe von 9,9 Mio. Franken wie auch der RRB 977/2016 zum Thema Wasserbau mit bewilligten Ausgaben von 15,0 Mio. Franken in der Liste nicht aufgeführt. Ebenso fehlt der RRB 1224/2016 Lotteriefonds Bildungsbereich von 3,6 Mio. Franken.

### 3.1.4.6 Schlussfolgerungen

Im Berichtsjahr sind insbesondere nicht korrigierte Fehlaussagen in den Bereichen Forderungen, Sachanlagen, Rechnungsabgrenzungen, Rückstellungen sowie Intercompany Forderungen und Verbindlichkeiten festgestellt worden. Die Nettoauswirkung der festgestellten Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2016 liegt bei 68,2 Mio. Franken. Unberücksichtigt sind dabei die nicht bezifferbaren Auswirkungen bei den Rechnungsabgrenzungen und den Sachanlagen.

Die festgestellten nicht korrigierten Fehlaussagen, welche zu einer Ergebnisverbesserung führen, überwiegen im Berichtsjahr betragsmässig wie auch anzahlmässig gegenüber den Sachverhalten mit Ergebnisverschlechterungen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die im Geschäftsjahr 2017 vorzunehmenden Korrekturen zu Gunsten der Erfolgsrechnung eine Entlastung des Budgets bewirken und damit den Ausgabenspielraum der entsprechenden Leistungsgruppe erhöhen. Sowohl der Finanzkontrolle als auch der Finanzkommission ist es im Kontext der Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16, vgl. Kapitel 3.2.5) und der damit beabsichtigten Erreichung des mittelfristigen Ausgleichs 2013-2020 ein Anliegen, dass diese Mittel nicht in der genannten Höhe beansprucht werden. Die Finanzkommission erwartet vom Regierungsrat, dass dieser Sachverhalt mit dem Einsatz angemessener Controllinginstrumente im Rahmen der Überwachung der Zielsetzung des mittelfristigen Ausgleichs seine Berücksichtigung findet.

### 3.1.5 Würdigung und Ausblick

#### 3.1.5.1 Würdigung

Die Rechnung 2016 zeigt erfreulicherweise wieder einmal einen Ertragsüberschuss im dreistelligen Millionenbereich. Letztmals war dies 2012 der Fall. Im Wesentlichen sind dafür zwei Faktoren verantwortlich. Zum einen kann der Regierungsrat eine Verbesserung im Haushaltsvollzug von rund 100 Mio. Franken vorweisen. Zum anderen haben einmalige Sondereffekte die Rechnung um mehr als 200 Mio. Franken verbessert. Positiv zu vermerken ist



in diesem Zusammenhang auch, dass Kennzahlen wie das Eigenkapital und die Verschuldung von einer soliden Verfassung des kantonalen Finanzhaushaltes zeugen und Rating-Agenturen wie Standard & Poor's oder Fitch dem Kanton Zürich weiterhin die Höchstnote vergeben.

Die aus den Abklärungen der Finanzkommission zur Rechnung 2016 gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass sich der Kanton Zürich mit einem zentral vorhandenen Beteiligungscontrolling schwer tut. Auch beim Ausweis und der Substantiierung von Rückstellungen erkennt die Finanzkommission nach wie vor Verbesserungspotential. In die Bewirtschaftung von direktionsübergreifenden Querschnittsfunktionen (IT, Beschaffungswesen) ist hingegen Bewegung gekommen. Der Regierungsrat hat auf den politischen Druck reagiert und die dafür notwendigen Massnahmen in die Wege geleitet. Es wird eine zentrale Aufgabe der kantonsrätlichen Oberaufsichtskommissionen sein, deren Umsetzung mit Nachdruck zu begleiten. Weitere Problemfelder zeigen sich in Einzelfällen bei Fragen der Corporate Governance, beim Vertragsmanagement, der Wirtschaftlichkeit/Transparenz im Staatsbeitragswesen sowie den Ausgaben-/Reservekompetenzen. Die Semesterberichterstattungen 2016 der Finanzkontrolle weisen verschiedentlich darauf hin (vgl. Kapitel 3.2.6).

Die Finanzkommission gibt dem Regierungsrat zusammenfassend die folgenden Empfehlungen ab:

- Erarbeitung/Vervollständigung der Eigentümerstrategien für alle Beteiligungen. Verankerung eines anerkannten Rechnungslegungsstandards bei wesentlichen Beteiligungen bzw. Beteiligungen mit regelmässigen Staatsbeiträgen.
- Aufbau einer zentralen Dokumentation des Beteiligungscontrollings (inkl. Ausbau der Risikomanagement-Berichterstattung bezüglich bedeutenden Beteiligungen im Geschäftsbericht).
- Vollständiger, rechtmässiger und ausreichend substantiierter Nachweis der Rückstellungen. Mittels eines zweckmässigen Finanzcontrollings ist sicherzustellen, dass diese nicht als Instrument der Budgetkreditübertragung verwendet werden.
- Optimierung des Vertragsmanagements in der kantonalen Verwaltung sowie bei den selbständigen Organisationseinheiten im Sinne einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.
- Verbesserung der Finanzierungssteuerung (Ausgaben-/Reservekompetenzen) bei den selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten.

#### ***Weiteres Vorgehen der Finanzkommission***

Aufgrund ihrer Feststellungen wird die Finanzkommission künftig insbesondere auf folgende Themenbereiche ein Augenmerk legen: Beteiligungs- und Finanzcontrolling, Risikomanagement bei bedeutenden Beteiligungen, Rückstellungen, Vertragsmanagement, Finanzierungssteuerung.

#### **3.1.5.2 Ausblick**

Mit dem Ertragsüberschuss von 390 Mio. Franken schliesst die Staatsrechnung deutlich besser ab als budgetiert. Zum guten Ergebnis beigetragen haben im Wesentlichen die diversen, bereits erwähnten Sondereffekte und in geringerem Umfang strukturelle Verbesserungen. Ohne diese Sondereffekte hätte die Staatsrechnung mit einem Überschuss von 173 Mio. Franken abgeschlossen. Wirkung gezeigt hat offenbar aber auch die Aufforderung der Finanzkommission, nicht substantiierte Rückstellungen aufzulösen.

Insgesamt kann der Rechnungsabschluss als solides Zwischenergebnis auf dem Weg zur Haushaltsanierung gewertet werden. Die Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16) ist dadurch aus Sicht einer deutlichen Mehrheit der Finanzkommission aber längst nicht hinfällig. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit gibt der Ertragsüberschuss dem Regierungsrat aber immerhin den notwendigen zeitlichen Spielraum, um dem Kantonsrat sinnvollere und nachhaltigere Massnahmen für die abgelehnten bzw. zurückgewiesenen Lü16-Vorlagen vorzulegen.

Die Finanzkommission wird diesen Prozess weiterhin aus einer finanzpolitisch übergeordneten Sichtweise heraus in unterstützender, koordinierender und überwachender Funktion kritisch begleiten.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die finanzpolitischen Herausforderungen trotz des erfreulichen Jahresabschlusses nach wie vor gross sind. Regierung, Verwaltung und Parlament werden auch in Zukunft gleichermassen gefordert sein, um die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs zu gewährleisten.

## **3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2016 bis Juni 2017**

### **3.2.1 Einleitung**

Nach § 49a Kantonsratsgesetz überwacht die Finanzkommission die Führung des Finanzhaushalts des Regierungsrates und der Verwaltung, der Justizverwaltung sowie weiterer Behörden und Anstalten nach Massgabe des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006.

Sie prüft die Vorlage zur Festsetzung des Staatssteuerfusses, den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle, die Geschäfte betreffend den Lotteriefonds und weitere, ihr zugewiesene Berichte und Geschäfte.

Sie prüft in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen, der Justizkommission sowie der Geschäftsleitung die Auswirkungen der mittelfristigen Planung, das Budget, die Nachtragskreditbegehren sowie die Jahresrechnung und konsolidierte Rechnung.

Die Finanzkommission erhält die Einladungen und Protokolle der Sachkommissionen und der Justizkommission. Sie kann eine Vertretung an deren Sitzungen delegieren, wenn die Leistungsgruppenbudgets, Nachtragskreditbegehren, die Rechnung oder Geschäfte mit erheblichen finanziellen Auswirkungen beraten werden.

Im Berichtsjahr (1. Juli 2016 bis 22. Juni 2017) traf sich die Finanzkommission zu 28 Sitzungen.

### **3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

In der Berichtsperiode hat die Finanzkommission folgende Vorlagen beraten und dazu Antrag gestellt:

- Budget 2017 des Kantons Zürich, 5309 a
- Rechnung 2016 des Kantons Zürich, 5342 a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2016

Beim Budget 2017 folgte der Rat dem Antrag der Finanzkommission auf Genehmigung und stimmte in der Schlussabstimmung dem bereinigten Budget 2017 mit 113 : 58 Stimmen zu.

In der Berichtsperiode reichte die Finanzkommission 13 KEF-Erklärungen ein, welche vom Kantonsrat in der Sitzung vom 31. Januar 2017 an den Regierungsrat überwiesen wurden (vgl. KR-Nr. 1/2017). Mit RRB 335/2017 vom 12. April 2017 hat der Regierungsrat die Umsetzung der Erklärungen für den KEF 2018-2021 abgelehnt.

Leistungsmotionen sind keine eingereicht worden.

Die Rechnung 2016 wird vom Rat erst nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts in der Finanzkommission beraten.

In der Berichtsperiode hat die Finanzkommission folgende Vorlagen und Berichte diskutiert und zur Kenntnis genommen:

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2017 bis 2020 (KEF 2017) des Kantons Zürich, 5309
- Verwaltungsrechnung 2016, Zwischenberichterstattung II, Stand 10. September 2016, mit Stichtagsbilanz 31. August 2016 (RRB 980/2016 vom 5. Oktober 2016)
- Verwaltungsrechnung 2017, Zwischenberichterstattung I, Stichtagsbilanz 30. April 2017 (RRB 503/2017 vom 31. Mai 2017)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2016 vom 14. September 2016
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2016 vom 7. März 2017
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2016 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 11. Mai 2017

Im Weiteren liess sich die Finanzkommission von der Finanzdirektion periodisch über die wirtschaftliche Situation und die Auswirkungen auf den Staatshaushalt informieren.

### **3.2.3 Lotteriefonds**

Im Zeitraum von Juli 2016 bis Juni 2017 hat die Finanzkommission die nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen behandelt:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins "500 Jahre Zürcher Reformation", Vorlage 5283
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Kongresshaus-Stiftung Zürich, der Stadt Zürich und der Tonhalle-Gesellschaft für die Sanierung von Tonhalle und Kongresshaus, Vorlage 5315
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Städte Winterthur und Zürich für die grossen Kulturinstitutionen, Vorlage 5334
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung Swiss Science Center Technorama, Vorlage 5344
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung für Studentisches Wohnen Zürich SSWZ für das Projekt "Areal Rosengarten", Vorlage 5353

Ausser den Vorlagen 5344 und 5353 hat die Finanzkommission sämtliche oben aufgeführten Vorlagen abschliessend beraten. Mit einer Mehrheit dem Kantonsrat und unverändert zur Annahme empfohlen wurden die Vorlagen 5283, 5315 und 5334. Der Kantonsrat unterstützte den entsprechenden Antrag der Finanzkommission zur Vorlage 5283. Die Beratungen der Vorlagen 5315 und 5334 sind bei Redaktionsschluss noch ausstehend.

Details zu den einzelnen Geschäften können direkt den Vorlagen und den zugehörigen Kantonsratsprotokollen entnommen werden, welche elektronisch auf der Webseite des Kantonsrates unter <http://www.kantonsrat.zh.ch> abrufbar sind.

### 3.2.4 Nachtragskredite

#### 3.2.4.1 Bewilligung von Nachtragskreditbegehren für das Jahr 2016, II. Serie, Vorlage 5306

Mit der zweiten Serie beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat in der Erfolgsrechnung einen Nachtragskredit von 51,9 Mio. Franken, welcher die Leistungsgruppe 6700, Beiträge an Krankenkassenprämien, betraf.

Der Regierungsrat hat in seiner Vorlage vor allem drei Treiber für den Mehrbedarf verantwortlich gemacht:

1. Haupttreiber ist ein Mehrbedarf von 37,2 Mio. Franken bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV). Dieser Ausgabenanstieg lässt sich zum einen auf eine höhere Anzahl der IPV-Anträge und zum anderen auf höhere IPV-Nachmeldungen zurückführen. Zum Mehrbedarf ebenfalls teilweise beigetragen hat die Erhöhung des Steuerabzugs für Kinder (+1600 Franken pro Kind) im Jahr 2013, welche sich verzögert im Leistungsjahr 2016 auswirkte.
2. Die zusätzlichen Ausgaben resultieren aber nicht nur im Bereich der individuellen Prämienverbilligungen. Einen deutlichen Anstieg um 13 Mio. Franken gibt es auch bei der Prämienverbilligung für Bezüger von Ergänzungsleistungen, was damit zu tun hat, dass 2016 auch die Ergänzungsleistungen stärker als erwartet gewachsen sind.
3. Ein Mehrbedarf im Vergleich mit dem Budgetwert ist schliesslich noch bei den Verlustscheinen (+5 Mio. Franken) sowie bei der Prämienübernahme von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern (+4 Mio. Franken) zu verzeichnen. Bei den Verlustscheinen war die Annahme der Anzahl der betroffenen Versicherten zu optimistisch. Die Ausgabenzunahmen bei der Prämienübernahme Sozialhilfe lässt sich in erster Linie mit der höheren Zahl Asylsuchender erklären.

Eine Mehrheit der Finanzkommission stimmte dem Nachtragskredit mit Verweis auf die Einhaltung der finanzrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG), sowie der Finanzcontrollingverordnung (FCV) mit 8 : 1 Stimmen (bei 9 Anwesenden) zu. Eine Minderheit war der Ansicht, dass die Überschreitung des Budgetkredits im Rahmen des Rechnungsabschlusses 2016 begründet werden soll, und lehnte den Nachtragskredit dementsprechend ab.

Der Kantonsrat folgte schliesslich am 12. Dezember 2016 mit 145 : 21 Stimmen (1 Enthaltung) der Kommissionsmehrheit.

Die Finanzkommission ist sich bewusst, dass die Budgetierung der Krankenkassenprämienverbilligung eine komplexe Angelegenheit ist, welche von vielen verschiedenen Faktoren abhängt. Dennoch erachtet sie eine erneute Budgetabweichung von fast 15% – im Jahr 2015 waren es 12,5% – als zu hoch. Sie erwartet, dass die Gesundheitsdirektion die Bemessungsgrundlage künftig so festlegt, dass der im Budget angestrebte Zielwert eingehalten werden kann.

### **3.2.4.2 Bewilligung von Nachtragskreditbegehren für das Jahr 2017, I. Serie, Vorlage 5270**

Mit der ersten Serie beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat in der Erfolgsrechnung zwei Nachtragskredite von 25 bzw. 49,5 Mio. Franken, welche die Leistungsgruppen 3500, Sozialamt, und 7501, Kinder- und Jugendhilfe, betreffen. Einen weiteren Nachtragskredit über 550'000 Franken beantragt der Regierungsrat in der Investitionsrechnung für die Leistungsgruppe 9300, Zürcher Verkehrsverbund (ZVV).

Der höhere Nettoaufwand für wirtschaftliche Hilfe, namentlich für vorläufig Aufgenommene und sonstige ausländische Staatsangehörige, führte 2016 beim Sozialamt zu einer Saldoverschlechterung gegenüber dem Budget im Umfang von rund 20 Mio. Franken. Im Rahmen des Abbaus penderter Asylgesuche durch den Bund erhöht sich der Anteil der Personen, die vorläufig aufgenommen werden, stetig. Es ist deshalb mit einem weiteren Anstieg der Personen mit einer vorläufigen Aufnahme und damit verbundenen Mehrkosten gegenüber dem Budget 2017 im Umfang von insgesamt 25 Mio. Franken zu rechnen.

Weitere 49,5 Mio. Franken müssen ins Budget aufgenommen werden, weil gegen den Kantonsratsbeschluss zur übergangsweisen kommunalen Finanzierung der Heimplatzierung von Kindern und Jugendlichen das Gemeindereferendum ergriffen worden ist. Über dieses entscheidet das Volk voraussichtlich am 24. September 2017.

Der dritte Nachtragskredit betrifft eine Erhöhung der Investitionsrechnung des Zürcher Verkehrsverbundes um 550'000 Franken, der sich wegen des rascheren Projektfortschritts stärker als erwartet am nationalen Projekt "Zukünftiges Preissystem Schweiz" beteiligen muss.

Bei Redaktionsschluss sind die Beratungen in der Finanzkommission noch nicht abgeschlossen.

### **3.2.5 Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16)**

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 hat der Regierungsrat verschiedene Massnahmen vorgesehen, welche eine Änderung der rechtlichen Grundlagen oder Beschlüsse in der Kompetenz des Kantonsrats erfordern. Der Gesamtbetrag dieser Massnahmen beläuft sich auf 515,3 Mio. Franken. An ihrer Sitzung vom 26. Mai 2016 beschloss die Geschäftsleitung des Kantonsrats, dass – mit Ausnahme von Vorlage 5313 (Teil A) – sämtliche Lü16-Vorlagen des Regierungsrates der Finanzkommission (mit zwingendem Mitbericht der zuständigen Sachkommission) zur Beratung zugewiesen werden.

Die nachfolgende grafische Darstellung zeigt eine Übersicht aller Lü16-Vorlagen mit den entsprechenden Verbesserungsanträgen des Regierungsrats und der Finanzkommission. Gesamthaft hat die Finanzkommission dem Kantonsrat bisher Verbesserungsmassnahmen von rund 290 Mio. Franken beantragt, wobei die Beratungen zu drei gewichtigen Vorlagen noch nicht abgeschlossen bzw. aufgenommen worden sind. Von den besagten 290 Mio. Franken hat der Kantonsrat 203 Mio. Franken beschlossen, was etwas mehr als zwei Dritteln entspricht. So ist er bei den Vorlagen 5296 und 5313 (Teil A, nur Mitberichtsverfahren) nicht dem Mehrheitsbeschluss der Finanzkommission gefolgt.

Nr.	Lü16-Vorlagen	Verbesserung	Verbesserung	Stand Beratung im KR	Verbesserung
		Antrag RR 2017-2019	Antrag FIKO 2017-2019		nach KRB 2017-2019
5281	Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben (2018)	2,0	2,0	abg.	2,0
5282	Aufhebung des Lehrateliers Berufsfachschule Winterthur und der Lehrwerkstätte für Möbelschreiner an der Baugewerblichen Berufsschule Zürich (2017) <i>(fakultatives Referendum)</i>	7,8	4,3	abg.	4,3
5289	Zusatzleistungsgesetz (ZLG), (2018) <i>(fakultatives Referendum)</i>	4,0	4,0	abg.	4,0
5290	Steuergesetz (2018) <i>(obligatorisches Referendum)</i>	89,0	52,6	abg.	52,6
5291	Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (2017)	90,0	90,0	abg.	90,0
5292	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG), (2018/2019) <i>(fakultatives Referendum)</i>	60,0	In Beratung	pendent	
5293	Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), (2018) <i>(fakultatives Referendum)</i>	14,0	14,0	abg.	14,0
5295	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (2017) <i>(fakultatives Referendum)</i>	5,8	5,8	abg.	5,8
5296	Volksschulgesetz (VSG), (2017) <i>(fakultatives Referendum)</i>	2,9	2,9	abg.	-4,6 (2,9-7,5**)
5301	Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), (2018) <i>(obligatorisches Referendum)</i>	74,0	Rückweisung	abg.	0,0
5313 (Teil A)	Einführungsgesetz Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), (2018) <i>(fakultatives Referendum)</i>	80,0	80,0*	abg.	0,0
5340	Finanzausgleichsgesetz (FAG), (2019) <i>(fakultatives Referendum)</i>	56,0	Beratungen ausstehend		
n/a	Lehrerpersonalgesetz (LPG), Volksschulgesetz (VSG), (2019)	14,8	Beratungen ausstehend		
Budget	Beschluss zur Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Einlage in den Verkehrsfonds mit dem Budget (§ 31 Abs. 2 PVG), 5 Mio. Franken jährlich	15,0	35,0 (für 2017)	für Budget 2017 abg.	35,0***
	<b>Total</b>	<b>515,3</b>	<b>290,6</b>		<b>203,1</b>

\*Hinweis: Die Vorlage 5313 wurde als einzige von der Finanzkommission nur im Mitberichtsverfahren beraten. Federführende Kommission war die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit.

\*\* Durch die gleichzeitige Anpassung des Lehrpersonalgesetzes ergeben sich jährliche Mehrkosten von rund 2,5 Mio. Franken.

\*\*\* Budgetbeschluss des Kantonsrates vom 19. Dezember 2016

Im Übrigen hat die Finanzkommission mit diversen Anträgen das Budget 2017 um rund 45 Mio. Franken verbessert. Daraus resultierte ein Ertragsüberschuss von 62 Mio. Franken (gegenüber den vom Regierungsrat beantragten 17 Mio. Franken).

### 3.2.6 Semesterberichterstattungen der Finanzkontrolle

Wie gewohnt präsentierte die Finanzkontrolle der Finanzkommission im September 2016 den Semesterbericht I und im März 2017 den Semesterbericht II.

#### 3.2.6.1 Semesterbericht I/2016 der Finanzkontrolle

Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2015 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

#### 3.2.6.2 Semesterbericht II/2016 der Finanzkontrolle

Im Semesterbericht II für das zweite Halbjahr stehen Vertiefungsprüfungen im Zentrum. Als übergeordneter Prüfungsschwerpunkt wurde das Beitragswesen definiert. Die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen, die eingesetzten Instrumente zur Führung und Steuerung (u. a. Leistungsaufträge, Auflagen) sowie das Beitragscontrolling (VoGRR § 15, Abs. 1) stellten dabei Gegenstand der Prüfung dar.

Die Grundlage bildeten stets die Ergebnisse der individuell erstellten Risikoanalysen, womit auch andere Prüffelder wie Liquide Mittel, Personal- und Lohnwesen, Erträge aus Dienstleistungen und Gebühren oder IT-Fragestellungen Berücksichtigung fanden.

Von der Finanzkommission wurden Berichte zu den nachfolgenden Themenbereichen einer vertieften Betrachtung unterzogen:

##### **a) Rechnungslegung und Public Corporate Governance (PCG) bei der Opernhaus Zürich AG (Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern)**

Im Rahmen ihrer Prüfung beim Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern (JI) hat die Finanzkontrolle u. a. festgestellt, dass

*1. die Opernhaus Zürich AG ihre Jahresrechnung nach den Rechnungslegungsvorschriften in Art. 975 ff. OR erstellt. Die Rechnungslegung nach OR erlaubt der Organisation die Bildung von stillen Reserven durch Vornahme von überhöhten Rückstellungen oder zusätzlichen Abschreibungen. Ein Abschluss nach OR kann somit der "true and fair view" widersprechen.*

*2. eine Aussage über die Höhe der Veränderungen der stillen Reserven (Bildung oder Auflösung) dem Anhang zur Jahresrechnung nicht entnommen werden kann. Im Geschäftsbericht der Opernhaus Zürich AG sind zudem keinerlei Hinweise aufgeführt, dass stille Reserven im erheblichen Umfang vorhanden sind.*

*3. für den Kantonsrat – als für die Höhe des Staatsbeitrages zuständiges Organ – durch die fehlende Transparenz im publizierten Jahresbericht nicht ersichtlich ist, in welchem Umfang stille Reserven gebildet bzw. aufgelöst wurden. Es ist davon auszugehen, dass ein Wissen um die vorhandenen stillen Reserven und deren Entwicklung einen Einfluss auf die Diskussion betreffend Höhe des Staatsbeitrages hätte.*



Sie kommt deshalb zum Schluss, dass eine Rechnungslegung nach OR für die Opernhaus Zürich AG nicht mehr sachgerecht ist und legt der federführenden Direktion JI nahe, die Organisation zu verpflichten, ihre Rechnungslegung künftig nach einem qualifizierten Rechnungslegungsstandard zu führen. Eine Umstellung hätte zur Folge, dass der effektive Erfolg ausgewiesen wird und die Diskussion über den Staatsbeitrag auf Basis eines transparenten Vermögensausweises stattfindet.

Die Finanzkommission schliesst sich der Haltung der Finanzkontrolle an. Sie erwartet, dass die Opernhaus Zürich AG mit einem Umsatz von mehr als 120 Mio. Franken und als bedeutende Beteiligung des Kantons ihre Rechnungslegung zukünftig nach qualifizierten Standards zur Rechnungslegung führt (Swiss GAAP FER, IPSAS, Rechnungslegungsvorschriften der FINMA, IFRS) und damit den PCG-Richtlinien nachkommt. Dementsprechend geht sie davon aus, dass der Regierungsrat dem Antrag der JI auf eine Ausnahmeregelung gemäss PCG-Richtlinie 7.1 nicht stattgibt.

Weiter hält die Finanzkontrolle im Bericht 1 fest, dass sie in der Abordnung der Leiterin Fachstelle Kultur in den Verwaltungsrat der Opernhaus Zürich AG hinsichtlich einer sachgerechten Wahrung der Aufsichts- und Controllingfunktion einen erheblichen Ziel- und Interessenkonflikt erkennt. Aus diesem Grund legt sie der JI nahe, die Einsitznahme unter dem Gesichtspunkt der Corporate Governance aufzuheben.

Die Finanzkommission teilt auch hier die Beurteilung der Finanzkontrolle. Sie rechnet mit einem entsprechenden Antrag der JI an den Regierungsrat. Sie empfiehlt dem Regierungsrat, einem solchen Antrag zuzustimmen und die Einsitznahme auf den nächstmöglichen Zeitpunkt aufzuheben.

Gemeinsam mit der Finanzkontrolle wird die Finanzkommission die Umsetzung der Empfehlungen im Auge behalten, wobei in dieser Hinsicht von einem Zeithorizont bis Ende 2017 auszugehen ist. Die Finanzkommission behält sich weitere Abklärungen vor.

### ***b) Beitragswesen im Natur- und Heimatschutzfonds (Generalsekretariat der Baudirektion)***

Bei der Prüfung von gewährten Staatsbeiträgen zeigten sich diverse Fragestellungen und Mängel hinsichtlich der erforderlichen Nachweise zur Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Neutralität. Ebenso hat die Finanzkontrolle mehrfach festgestellt, dass die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen nicht genügend nachgewiesen werden konnte bzw. im Einzelfall verletzt wurde.

Im Sinne von § 8 des Staatsbeitragsgesetzes verlangt die Ausrichtung von Staatsbeiträgen Wirtschaftlichkeit, d.h. Aufgaben sind wirksam, wirtschaftlich und sparsam zu erfüllen. Die Wirtschaftlichkeit wird weiter so definiert, dass die Leistungen den entsprechenden Aufwand des Staates für dieselbe Aufgabenerfüllung nicht übersteigen dürfen. Ein wesentliches Element im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeit stellt die Einhaltung der Bestimmungen des Submissionsrechts dar. Auch wenn gemeinnützige Organisationen im Einzelfall unter die Ausnahmen nach Art. 10 IvöB fallen, ist der Frage der Beschaffung in einem existierenden Markt dennoch Beachtung zu schenken. Insbesondere sind wesentliche Beitragsempfänger dazu anzuhalten, jeweils den wirtschaftlich günstigsten Auftragnehmer für die Ausführung der subventionierten Aufgaben auszuwählen.

Aus den mehrfach subventionierten und/oder ergänzend zur Subvention mit direkten Aufträgen von kantonalen Organisationseinheiten befassten Institutionen ergibt sich eine besondere Problematik in Bezug auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Zur Sicherstellung, dass die

mit Staatsbeiträgen unterstützten Leistungen nicht höher subventioniert werden als der entstandene Nettoaufwand, ist es nach Ansicht der Finanzkontrolle zwingend erforderlich, dass in diesem Zusammenhang hinsichtlich der Beitragsleistungen ein Vorbehalt angebracht wird. Ebenfalls ist eine umfassende Transparenz sicherzustellen.

Neben der fehlenden Übersicht der von verschiedenen Stellen des Kantons Zürich ausgerichteten Beiträgen und direkten Aufträgen stellt bei den eingesehenen Fällen wiederholt die mangelnde Nachvollziehbarkeit der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung aufgrund der vorliegenden Unterlagen eine Unsicherheit dar. Im Einzelfall verunmöglicht das Fehlen einer Bilanz eines Beitragsempfängers oder das Nichtvorhandensein eines identifizierbaren, auf den Kanton Zürich bezogenen Projekts mit klarem Budget und einer vollständigen Abrechnung die detaillierte Beurteilung eines Beitrags. Zu einem erheblichen Teil erfolgt bei der Fachstelle Naturschutz das Beitragscontrolling im Sinne der Sicherung der Zielfestlegung, Planung sowie Steuerung informell und ist deshalb zu formalisieren.

Die personelle Nähe von für die Beitragsausrichtung relevanten Personen zu den empfangenden Institutionen erscheint im Kontext der Anforderungen an ein griffiges Beitragscontrolling aus Sicht der Finanzkontrolle problematisch. Auch wenn relevante Mitarbeitende durchaus kritisch und im Sinne der Sache die mit Beiträgen unterstützten Leistungen begleiten und prüfen, ist mit schriftlich festgehaltenen Regeln und hoher Transparenz (insbesondere auch hinsichtlich einer umfassenden und jederzeit nachvollziehbaren Dokumentation) die sachgerechte Fallführung sicherzustellen. Diese Anforderung bezüglich Transparenz und umfassender Dokumentation muss auch für die Aspekte des Beitragscontrollings Gültigkeit haben.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Prozesse und Vorgaben bezüglich Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Neutralität der Beitragsgewährung hinsichtlich anerkannter Good Governance Grundsätze zu überprüfen und geeignete Massnahmen einzuleiten. Die Baudirektion hat die Feststellung der Finanzkontrolle sehr ernst genommen und gemäss ihrer Stellungnahme bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt:

- Präzisierung der internen Prüfkriterien.
- Ein Beitragsempfänger hat die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts anzuwenden, wenn mehr als 50% der Gesamtkosten durch Beiträge der öffentlichen Hand finanziert werden.
- Die Beitragszusicherung enthält neu explizit die Anforderung, jeweils das wirtschaftlich günstigste Angebot zu berücksichtigen und den Vorbehalt, dass die Subvention den Nettoaufwand nicht übersteigen darf.
- Für sämtliche Beitragsabrechnungen wird eine umfassende Transparenz und detaillierte Bilanz auf Ebene Teilprojekt über alle bezogenen staatlichen Subventionen und privaten Beiträgen verlangt.
- Seit 2016 werden an Organisationen, die Subventionen erhalten, grundsätzlich keine direkten Aufträge mehr erteilt.
- Sämtliche Vertretungen von Personen des Amts für Landschaft und Natur (ALN) in Institutionen, die aus dem NHF Beiträge erhalten, wurden überprüft. Einzelne Vertretungen, die den Anschein von Interessenkonflikten erwecken könnten, sind aufgehoben worden. Für die übrigen Vertretungen hat man schriftliche Regeln festgelegt.

Die Erarbeitung weiterer Massnahmen läuft.

Die Finanzkommission begrüsst die Entgegennahme und aktive Umsetzung der Empfehlungen durch die Baudirektion. Sie ist deshalb auch überzeugt, dass die angedachte Überführung

der bisherigen Beitragskontrolle bezüglich der Sicherung der Ziele, Planung und Steuerung in ein standardisiertes schriftliches Beitragscontrolling bis Ende 2017 zu bewerkstelligen sein dürfte.

### ***c) Gebäudeversicherung (GVZ)***

Die Finanzkontrolle hat festgestellt, dass in Einzelfällen die zurückgekauften Fahrzeuge (betrifft Vereinbarung mit Schutz und Rettung Zürich in Bezug auf die Beschaffung, Nutzung und den Verkauf von Tanklöschfahrzeugen und Autodrehleitern) mehrfach durch die GVZ subventioniert werden, was den gesetzlichen Bestimmungen widerspricht.

Gemäss Empfehlung der Finanzkontrolle sollen die ausgerichteten Subventionsanteile bei Fahrzeugverkäufen inskünftig konsequent zurückgefordert bzw. angerechnet werden. Verluste aus Wertanpassungen zwischen Kauf- und Verkauf sind jedoch nicht dem Subventionsaufwand zu belasten.

Die GVZ schreiben in ihrer Stellungnahme, dass ab 1. Januar 2017 einerseits bei der Fahrzeugrücknahme die Subventionen konsequent zurückgefordert und andererseits Verluste bzw. Gewinne zwischen Kauf/Verkauf nicht dem Subventionsaufwand belastet werden. Ziel ist die zukünftige Vermeidung doppelter Subventionierungen.

Mit Wohlwollen stellt die Finanzkommission fest, dass die Empfehlung der Finanzkontrolle akzeptiert worden ist. Es ist ihr in diesem Zusammenhang aber auch ein Anliegen, dass die GVZ im Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle verbleibt. Heute untersteht die GVZ nur dann der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle, wenn sie im Rahmen des Staatsbeitragsgesetzes finanzielle Leistungen ausrichtet. Gerade deshalb unterstützt die Finanzkommission im Gegensatz zum Regierungsrat uneingeschränkt die im Rahmen der Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vorgeschlagene, umfassende Finanzaufsicht der Finanzkontrolle über die GVZ.

### ***d) Ausgaben- und Reservekompetenzen sowie Ausweis der einbehaltenen Gewinne bei der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)***

Die Prüfung des Projektvorhabens "Connecting Spaces Hong Kong" führte zu Feststellungen im Bereich Projektfinanzierung, Ausgabenbewilligung und Projektcontrolling. Das Projektvorhaben wurde nicht wie beschlossen über die strategischen Reserven der ZHdK, sondern durch den laufenden Staatsbeitrag finanziert. Angesichts der Gesamtkosten von 3,8 Mio. Franken sind damit die Ausgabenkompetenzen nicht eingehalten worden. Da es ein strategisches Vorhaben ist, wäre es ausserdem dem Fachhochschulrat zur Kenntnis zu bringen gewesen. Die Analyse zeigt ferner, dass bezüglich Kompetenzbefugnis über die Reservenverwendung eine Rechtsunsicherheit zwischen dem Fachhochschulgesetz und der Finanzverordnung der Zürcher Fachhochschule (ZFH) besteht.

Weiter hat sich herausgestellt, dass bis anhin die Finanzierung diverser Projekte nicht wie gemäss Beschluss der Hochschulleitung vorgesehen über die reservierten Eigenkapitalanteile abgewickelt, sondern den unverteilten Gewinnen zugewiesen wurde. Als Folge davon verschlechterte sich das Gesamtergebnis der Hochschule, ohne dass dies gegenüber dem Kantonsrat transparent dargelegt worden wäre. Die Auswirkungen auf den Eigenkapitalnachweis und den Ergebnisverwendungsantrag können nicht gesamthaft aufgezeigt werden, da nicht für alle Projekte separate Projektkonti vorhanden sind. Folglich besteht ein Mangel an Transparenz.

Die Finanzkontrolle empfiehlt der ZHdK eine Überprüfung der Ausgaben- und Reservekompetenzen. Insbesondere hinsichtlich der Fragestellung, ob bei Projekten und Vorhaben die ordentlichen Ausgabenkompetenzen anzuwenden sind und die Entscheidungskompetenz lediglich bei der Frage nach der Finanzierung dem Anstaltsorgan obliegt. Abhängig von den Abklärungsergebnissen stellt sich ausserdem die Frage, ob für das Projektvorhaben "Connecting Spaces Hong Kong" eine nachträgliche Ausgabenbewilligung einzuholen ist.

Ebenfalls empfiehlt die Finanzkontrolle der ZHdK, die Aufteilung der einbehaltenen Gewinne gemäss § 50 Abs. 3 FCV in die verschiedenen reservierten Eigenkapitalanteile nach den Vorgaben aus der Finanzverordnung der ZFH resp. dem Reglement über die Reservenverwendung der ZHdK im Eigenkapitalnachweis auszuweisen und die Bildung neuer zweckgebundener Reserven sowie deren Inanspruchnahme transparent im Rahmen des Ergebnisverwendungsantrages darzulegen. Zudem schlägt die Finanzkontrolle der ZHdK vor, zukünftig für alle Projektvorhaben, welche über die einbehaltenen Gewinne finanziert werden, separate Projektkonti zu führen. Damit lässt sich Ende Jahr der Erfolg dieser Projekte auswerten.

In ihrer Stellungnahme nennt die ZHdK als voraussichtliche Umsetzungstermine der Empfehlungen den 30. Juni 2017 (Ausgaben-/Reservekompetenzen) und den 31. Dezember 2017 (Ausweis der einbehaltenen Gewinne).

Die Finanzkommission schliesst sich den Empfehlungen der Finanzkontrolle an. Die Bildungsdirektorin hat ihr mit Schreiben vom 27. April 2017 zugesichert, dass sie hinsichtlich der offenen Fragen die erforderlichen Abklärungen in Zusammenarbeit mit der Finanzdirektion vornehmen wird. Die Ergebnisse und allfällige Folgerungen daraus sollen zu gegebener Zeit in der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) zur Sprache kommen. Um die Thematik Finanzierungssteuerung der Hochschulen noch vertiefter auszuleuchten, wird die Finanzkontrolle eine alle Hochschulen umfassende Finanzaufsichtsprüfung in die Revisionsplanung aufnehmen.

### ***e) Personal- und Lohnwesen bei der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)***

Bei der ZHdK fehlt hinsichtlich Spesen als Lohnbestandteil immer noch eine Rechtsgrundlage. Ausserdem weisen die Lohnausweise im Bereich dieser "Spesen" Mängel auf. So erhalten Lehrkräfte teilweise pauschale und effektive Entschädigungen für Reise- und Unterkunftskosten, welche bislang nicht als Lohnbestandteile behandelt werden. Die Lohnausweise sind somit unvollständig.

Die Finanzkontrolle legt der ZHdK nahe, die Auszahlung von Pauschallöhnen (Lohnart 2088), welche ohne gültige Rechtsgrundlage erfolgen, sowie die "effektiven Reise- und Übernachtungsspesen" zu sistieren oder umgehend eine gültige Rechtsgrundlage zu erarbeiten. Eine Aufrechnung zum steuerpflichtigen Einkommen der effektiven Spesen ist vorzunehmen und korrekt auf den Lohnausweisen zu deklarieren. Nachträglich sind für sämtliche Mitarbeitenden mit der Lohnart 2088, welche in diesem Sinne Pauschallohnzahlungen erhalten haben, korrekte Lohnausweise für die Jahre 2011 bis 2015 auszustellen mit dem Hinweis, diese den zuständigen Steuerbehörden nachzureichen.

Die ZHdK akzeptierte die Forderung der Finanzkontrolle nach einer Korrektur, wovon auch die Steuerdeklarationen verschiedener Lehrpersonen betroffen sind. In der Stellungnahme führte die ZHdK aus, dass der Kontakt zur Steuerbehörde gesucht wird. Die Umsetzung dauerte etwas lange, jetzt ist sie aber angegangen worden. Voraussichtlicher Termin für die Umsetzung ist der 30. Juni 2017. Bezüglich der Erarbeitung einer gültigen Rechtsgrundlage strebt die ZHdK eine Umsetzung auf den Beginn des Herbstsemesters 2017/2018 an. Die Finanz-

kommission wird sich von der Finanzkontrolle zum gegebenen Zeitpunkt über den Umsetzungsstand der Empfehlungen unterrichten lassen.

***f) Beschaffungswesen und Vertragsmanagement in der kantonalen Verwaltung sowie bei den selbständigen Organisationseinheiten***

Der Thematik Beschaffungswesen und Submission wird innerhalb der kantonalen Verwaltung sowie der selbständigen Organisationseinheiten gemäss Feststellungen der Finanzkontrolle eine angemessene Bedeutung zugesprochen. Dennoch sind in Einzelfällen wesentliche Mängel festgestellt und entsprechende Verbesserungsmaßnahmen empfohlen worden. Mängel wurden beispielsweise bei IT-Beschaffungen erkannt. Unter anderem lagen verschiedentlich keine unterzeichneten Verträge für IT-Beschaffungen und Dienstleistungen vor. Ausserdem geben nachträglich unterzeichnete schriftliche Verträge, wie sie die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Prüfungen mehrfach feststellte, keine Auskunft über ursprüngliche Vereinbarungen und nachträgliche Änderungen. Solche Vertragsverhältnisse stehen per se im Verdacht der unwirtschaftlichen Beschaffung. Die Finanzkontrolle hat diese Vertragsverhältnisse bezüglich des verfassungsmässigen Auftrags zum wirtschaftlichen Handeln kritisiert.

Verbesserungspotential hinsichtlich einer den submissionsrechtlichen Bestimmungen genügenden, wirtschaftlichen Beschaffung sieht die Finanzkontrolle aber auch beim Einkauf von häufig wiederkehrenden Leistungen, wobei der Bedarfsermittlung sowie der Beurteilung der Erreichung von submissionsrechtlichen Schwellenwerten gelegentlich zu wenig Gewicht beigemessen wird.

Eine besondere Schwierigkeit erkennt die Finanzkontrolle schliesslich bei langfristigen Verträgen und der damit verbundenen zunehmenden Abhängigkeit und Vernetzung mit einem Anbieter. Verschiedentlich wurden solche Konstellationen beispielsweise im Bereich der Informatik, bei Grossgeräten, bei Personalverleih-Rahmenverträgen aber auch bei Beratungsdienstleistungen festgestellt. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass verschiedene Geschäftsbeziehungen bereits seit vielen Jahren bestehen, ohne dass die Aufträge zwischenzeitlich neu ausgeschrieben worden wären. Die maximal zulässige Höchstdauer von langfristigen Aufträgen ist im Gesetz nicht geregelt. Die Praxis geht jedoch von sieben bis zehn Jahren bei sehr komplexen Fällen mit hohem Initialaufwand seitens Lieferanten/Dienstleister aus.

Die von der Finanzkontrolle bemängelten Punkte im Bereich des Beschaffungswesens kann die Finanzkommission bestätigen. Sie wird die Feststellungen der Finanzkontrolle auch im Rahmen ihrer Beratungen zur Antwort des Regierungsrates (Vorlage 5336) auf das Postulat KR-Nr. 24/2015 betreffend Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung berücksichtigen. Gleichzeitig sollen die 2014 von der Subkommission "Submission" (Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission) formulierten Empfehlungen erstmals auf ihre Umsetzung überprüft werden. Die Finanzkommission begrüsst aber auch die von der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) eingeleitete, vertiefte Untersuchung zum Beschaffungswesen bei den selbständigen öffentliche-rechtlichen Anstalten UZH, USZ, KSW und ZFH. Die Untersuchung möchte in erster Linie die Frage klären, ob die vorgenannten Institutionen die Ansprüche an eine zeitgemässe, effiziente, wirtschaftliche und transparente Beschaffungsorganisation erfüllen und mit welchen Massnahmen sich diese allenfalls optimieren liesse.

### **3.2.7 Bericht der Finanzkontrolle zu RRB 503/2016: Elektronisches Patientendossier (Auftrag gemäss FKG § 16)**

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion wurde mit RRB 503/2016 dem Verein Trägerschaft ZAD oder gegebenenfalls einer von ihm eingesetzten Betriebsgesellschaft (siehe RRB 504/2016) an die beitragsberechtigten Kosten von 3,75 Mio. Franken für den Aufbau einer kantonsweiten Stammgemeinschaft im Sinne des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) eine Subvention von 100%, höchstens 3,75 Mio. Franken als gebundene Ausgabe zugesichert.

Das Geschäft steht im engen Zusammenhang mit der Vorlage 5247, Bewilligung eines Beitrages aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins Trägerschaft ZAD. Auf Antrag der Finanzkommission ist der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 23. Mai 2016 nicht auf die entsprechende Vorlage eingetreten.

Die Subvention wird gestützt auf das Gesundheitsgesetz, § 46 Abs. 2 gewährt. Der Staatsbeitrag stellt eine Subvention nach § 3 Abs. 1 des Staatsbeitragsgesetzes dar und wird als gebundene Ausgabe taxiert (Staatsbeitragsgesetz, § 3 Abs. 2 lit. a in Verbindung mit dem Gesundheitsgesetz, § 46 Abs. 2).

Nach Ansicht der Finanzkommission hat der Regierungsrat in seiner Argumentationslinie einen diametralen Richtungswechsel vorgenommen. Basierend auf dem Finanzkontrollgesetz, § 16 Abs. 1 bat die Finanzkommission deshalb die Finanzkontrolle um eine kurze Einschätzung, ob die für das Vorhaben gewählte Finanzierungsform aus finanzrechtlicher und finanztechnischer Sicht zulässig sei.

Die Finanzkontrolle kam in ihrer Überprüfung zum Schluss, dass die nach Staatsbeitragsgesetz, § 3a erforderliche rechtliche Grundlage zur Gebundenheit der mit RRB 503/2016 beschlossenen Ausgabe von 3,75 Mio. Franken mit dem Gesundheitsgesetz, § 46 Abs. 2 begründet wird. Am 24. Juni 2016 reichten Kantonsrätinnen und Kantonsräte der SP und GLP Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Ob die Subvention an private Organisationen zum Aufbau des elektronischen Patientendossiers gemäss Art. 1 Abs. 3 EPDG unter den genannten gesetzlichen Grundlagen als gebundene Ausgabe ausreichend legitimiert gewesen wäre, konnte und wollte die Finanzkontrolle unter den gegebenen Umständen nicht beurteilen und verwies in ihrer Einschätzung auf die dafür zuständigen Gerichte.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat in seinem Beschluss VB.2016.00370 vom 5. Oktober 2016 festgehalten, die Mitglieder des Kantonsrats sowie weitere Bürgerinnen und Bürger seien nicht legitimiert, Beschwerde gegen Beschlüsse des Regierungsrats über gebundene Ausgaben zu erheben. Das generelle Interesse an der Einhaltung der Finanzkompetenzordnung genüge für die Beschwerdelegitimation nicht. Die Eigenschaft als Stimmbürgerin bzw. Stimmbürger begründe ebenfalls kein tatsächliches Interesse für die Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips. Gleiches gelte auch für von Kantonsratsmitgliedern vertretene Interessen an einem korrekten Umgang mit den Staatsfinanzen.

Die Beschwerdeführer verzichteten daraufhin auf einen Weiterzug ans Bundesgericht und reichten stattdessen beim Kantonsrat eine Parlamentarische Initiative ein (vgl. KR-Nr. 30/2017). Diese sieht ein gesetzliches Anfechtungsrecht unter gleichzeitiger Pflicht des Regierungsrats, Beschlüsse über gebundene Ausgaben von einmalig über 3 Mio. Franken bzw. wiederkehrend über 300'000 Franken der Geschäftsleitung des Kantonsrats mitzuteilen, vor.

Damit soll eine wirksame gerichtliche Überprüfung der vom Regierungsrat gestützt auf § 37 Abs. 2 CRG bewilligten gebundenen Ausgaben sichergestellt werden.

Die Finanzkontrolle teilt die von den Beschwerdeführern vertretene Haltung, wonach eine Stärkung der Rechte der Legislative über eine gesetzgeberische Anpassung der Regelungen im heute nicht den Volksrechten unterstehenden Ausgabenbereich zwischen 3 und 6 Mio. Franken erreicht werden könnte. Eine weitere Vertiefung ins Dossier EPD hingegen dürfte keinen Mehrwert ergeben. Der Beschluss ist rechtskräftig und die diesbezüglichen Befindlichkeiten sind transparent.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Erfahrungen mit dem elektronischen Patientendossier wird sich die Finanzkommission zukünftig mit der Thematik der gebundenen Ausgaben im Staatsbeitragsgesetz beschäftigen.

### **3.2.8 Parlamentarische Initiative KR-Nr. 316/2016 betreffend Revision des Finanzkontrollgesetzes (FKG)**

Die Erkenntnis, dass das geltende Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 die Aufgaben der Finanzkontrolle im Rahmen der Public Corporate Governance (PCG) noch nicht sachgerecht abbildet und dass im Bereich der Finanzaufsicht über Beteiligungen Lücken bestehen, hat sich bei der Finanzkontrolle gefestigt. Im Weiteren sind die zwischenzeitlich etablierten Kontroll- und Überwachungsinstrumente wie die Einführung von dokumentierten internen Kontrollsystemen sowie die Aspekte Beteiligungs-, Beitrags- und Risiko-Controlling nur ungenügend berücksichtigt. Ebenso bedarf die Beschreibung der Aufgabe der Finanzkontrolle als Abschlussprüferin und oberstes Finanzaufsichtsorgan einer Klärung.

Die Finanzkontrolle hat deshalb eine Teilrevision des besagten Gesetzes in die Wege geleitet. Schwerpunkte der Revision sind Klärungen des Aufsichtsbereichs (Einschluss aller Beteiligungen, Bereinigung der Ausnahmen), Konkretisierung der Aufgaben sowie Präzisierungen im Bereich der Zusammenarbeit mit den kantonsrätlichen Kommissionen unter Berücksichtigung der aktuellen Zuständigkeiten für die Oberaufsicht. Weitere Anpassungen betreffen insbesondere die transparentere Verankerung der Aufgaben des Begleitenden Ausschusses sowie die Vereinfachung bei der Regelung der Prüfungsfeststellungen.

Die Geschäftsleitung erachtete die Revision ebenfalls als notwendig und zweckmässig, weshalb sie an ihrer Sitzung vom 15. September 2016 beschloss, die Parlamentarische Initiative im Sinne des Antrags der Finanzkontrolle beim Kantonsrat einzureichen. Dieser unterstützte die Gesetzesänderung am 28. November 2016 mit 168 Stimmen vorläufig. Der ausgearbeitete Gesetzesentwurf wurde der Finanzkommission daraufhin unverändert zur Beratung zugewiesen. Sie geht davon aus, dass die Beratungen im Spätsommer 2017 zuhänden des Kantonsrats abgeschlossen werden können, damit der geplanten Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 nichts im Wege steht.

### **3.2.9 Subkommissionen und Delegationen**

#### **3.2.9.1 Baucontrolling am Projekt Polizei- und Justizzentrum (PJZ)**

In der Legislatur 2015-2019 setzt sich die Subkommission aus Jürg Sulser (Vorsitz), Sabine Sieber und Peter Vollenweider zusammen. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ist mit

Daniel Hodel und Daniel Frei in der Subkommission vertreten. Vierteljährlich lässt sich die Subkommission jeweils über folgende Themenbereiche informieren:

- Projektstand
- Einhaltung der vorgegebenen Bau- und Zeitpläne mit Bemessung der Kosten allfälliger Verzögerungen
- Kosten gesamthaft und Budget-Vergleich
- Veränderung bei der Raumplanung / dem Raumbedarf mit Begründung allfälliger Kostenfolgen
- Politische Einschätzung des Regierungsrates
- Beurteilung der bautechnischen und politischen Zielerreichung (Ampelsystem)
- Projektbeeinflussung durch mögliche interne und externe politische Implikationen

In der Berichtsperiode fanden drei Sitzungen statt. Thematisiert wurden insbesondere Fragen rund um die Vergabe des Generalunternehmers (Kriterien, Offerten, Verfahrensablauf). Im Januar 2017 hat der Regierungsrat die Generalunternehmerleistungen für das PJZ zu 387,8 Mio. Franken schliesslich an die HRS Real Estate AG vergeben. Mit diesem Pauschalauftrag werden die Baukosten aktuell 0,2% über dem 2012 vom Kantonsrat bewilligten Objektkredit veranschlagt.

Die Subkommission nahm diese Punktlandung erfreut zur Kenntnis. Mit der Vergabe der Generalunternehmerleistungen beginnt nun – da keine Rechtsmittelverfahren ergriffen worden sind – die bauliche Umsetzung des PJZ. Die Subkommission begleitet diesen Prozess auch in Zukunft. Der Bezug ist für 2020/2021 geplant.

### **3.2.9.2 Public Corporate Governance (PCG)**

Im Berichtszeitraum hat die Subkommission, welche bis zur ihrer Auflösung aus

*FIKO*

Ralf Margreiter (Vorsitz)  
Beatrix Frey-Eigenmann

*GPK*

Peter Uhlmann

*ABG*

Hanspeter Göldi

*AWU*

Beat Bloch

bestand (vgl. für weitere Ausführungen Vorlage 5264a, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2015, S. 73f.), noch eine Abschluss Sitzung im Juli 2016 abgehalten. Dabei verabschiedete sie ein Grundlagenpapier für die Kommissionen des Zürcher Kantonsrates mit dem Titel "*Auslagerung der Erfüllung einer kantonalen Staatsaufgabe auf Einrichtungen ausserhalb der Kernverwaltung im Kontext von Public Corporate Governance (PCG)*". Dieses gibt Antworten zu den folgenden Themenbereichen:



- Motive von Auslagerungen
- Vor- und Nachteile einer Auslagerung
- Kriterien zur Beurteilung des politischen Steuerungsbedarfs
- Vor- und Nachteile verschiedener Rechtsformen
- Haftung bei der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt und der Aktiengesellschaft
- Oberaufsicht und Steuerungsinstrumente über die Beteiligungen
- Auslagerungen und Rechtsformwahl in der schweizerischen Praxis

Neben diesen Ausführungen enthält das Grundlagenpapier im Anhang aber auch einen KRG-Erlassentwurf hinsichtlich der Berichterstattung des Regierungsrates über die Beteiligungen. Der Geschäftsleitung diente dieser Entwurf als Diskussionsgrundlage für ihre Parlamentarische Initiative "Berichterstattung des Regierungsrats zu kantonalen Beteiligungen" (vgl. KR-Nr. 279/2016) vom 8. September 2016.

Im Unterschied zum Entwurf der Subkommission, welche die Informationen lediglich für "bedeutende" Beteiligungen des Kantons fordern wollte, schlägt die Geschäftsleitung vor, diese für sämtliche Beteiligungen zu verlangen. Sie ist überzeugt, dass damit die Zielsetzung einer Gesamtschau am besten gewährleistet werden kann. Zudem vermeidet diese einfache Lösung ihres Erachtens eine Diskussion darüber, welche Kriterien geeignet wären, um die Bedeutung der sehr unterschiedlichen kantonalen Beteiligungen allgemeingültig zu messen. Die mit der parlamentarischen Initiative formulierten Vorgaben zur Berichterstattung über die kantonalen Beteiligungen stellen einen Minimalstandard dar. Die Spezialgesetzgebung kann für eine einzelne Beteiligung aber selbstverständlich wie bisher auch eine weitergehende Berichterstattung vorsehen.

Die Subkommission hat die Geschäftsleitung im Rahmen ihrer Schlussfolgerungen aber auch darauf hingewiesen, dass bei bestimmten Beteiligungen im Gesetz noch immer nicht klar geregelt ist, welche Aufsichtscommission die Oberaufsicht auszuüben hat. Bei den bedeutenden Beteiligungen betrifft dies die Axpo Holding AG, die Flughafen Zürich AG sowie die Opernhaus Zürich AG. Eine Berücksichtigung dieses Anliegens durch die Geschäftsleitung wäre auf jeden Fall zu begrüssen.

In seiner Sitzung vom 22. Mai 2017 hat der Kantonsrat die vorgenannte Parlamentarische Initiative mit 171 Stimmen vorläufig unterstützt.

### **3.2.9.3 IT in der kantonalen Verwaltung (GPK-Subkommission)**

Auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission beschlossen die Präsidien der Aufsichtscommissionen vor den Sommerferien 2015, eine vertiefte Untersuchung zum Thema IT in der kantonalen Verwaltung durchzuführen. Die Geschäftsprüfungskommission betraute mit der Durchführung der Untersuchung die Subkommission "IT kantonale Verwaltung", welcher die folgenden vier Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission angehören: Daniel Schwab (Vorsitz), Daniel Frei, Daniel Hodel und Peter Uhlmann. Bei der Behandlung finanzieller Fragen wird punktuell eine Delegation der Finanzkommission beigezogen, der Martin Arnold (ab 18. Mai 2017 Diego Bonato), Yvonne Bürgin (ab 18. Mai 2017 Robert Brunner) und Beatrix Frey-Eigenmann angehören. Detaillierte Ausführungen zur Arbeit der Subkommission sind dem Tätigkeitsbericht 2016/2017 der Geschäftsprüfungskommission zu entnehmen (vgl. KR-Nr. 62/2017, Kapitel 2.1).

### **3.2.9.4 Immobilienmanagement (GPK-Pendenzenspeicher)**

Die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission (Delegation bestehend aus Robert Brunner, Tobias Langenegger und Jürg Sulser) befassten sich in den letzten Jahren regelmässig mit der Überprüfung des kantonalen Immobilienmanagements (vgl. KR-Nr. 49/2014). In der Zwischenzeit stimmte der Kantonsrat der Parlamentarischen Initiative KR-Nr. 29/2013 hinsichtlich Reorganisation Immobilienmanagement am 2. November 2015 zu. Dies hat verschiedene Änderungen des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung zur Folge. Gemäss Übergangsbestimmungen hat der Regierungsrat bis zum 1. Juli 2016 eine Verordnung zum Vollzug dieser Bestimmungen zu erlassen und zur Genehmigung dem Kantonsrat vorzulegen. Diese Frist konnte jedoch nicht eingehalten werden.

Mit RRB 705/2016 genehmigte der Regierungsrat für die Einführung des Mietermodells die entsprechenden Ziele, die Projektorganisation, den provisorischen Terminplan und die Kosten. Angesichts der bisherigen Erfahrungen erachtet es die Geschäftsprüfungskommission als angezeigt, sich regelmässig nach dem Umsetzungsstand der geplanten fünf Projektphasen gemäss dem provisorischen Terminplan zu erkundigen. An den entsprechenden Sitzungen nimmt nach vorgängiger Absprache punktuell auch eine Delegation der Finanzkommission teil.

### **3.3 Schlusswort der Präsidentin**

Ich danke der Kommission für die gute Zusammenarbeit und die grosse Unterstützung. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere dem Finanzdirektor Ernst Stocker, sowie den Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit und für die Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein Dank gilt auch dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 15. Juni 2017

Im Namen der Kommission  
Die Präsidentin:                      Der Sekretär:  
Beatrix Frey-Eigenmann      Michael Weber



