

Antrag der Finanzkommission vom 20. Juni 2019
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 13. Juni 2019
Antrag der Justizkommission vom 18. Juni 2019

5532 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2018**

(vom)

Antrag der Finanzkommission* vom 20. Juni 2019
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 13. Juni 2019
Antrag der Justizkommission*** vom 18. Juni 2019

5532 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2018**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 3. April 2019, der Finanzkommission vom 20. Juni 2019, der Geschäftsprüfungskommission vom 13. Juni 2019 und der Justizkommission vom 18. Juni 2019,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 wird genehmigt.

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Céline Widmer, Zürich (Präsidentin); Ronald Alder, Ottenbach; Robert Brunner, Steinmaur; Tobias Langenegger, Zürich; André Müller, Uitikon; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Romaine Rogenmoser, Bülach; Christian Schucan, Uetikon a.S.; Jürg Sulser, Otelfingen; Cyrill von Planta, Zürich; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

** Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Paul Mayer, Marthalen; Manuel Sahli, Winterthur; Stephan Weber, Wetzikon; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Emanuel Brügger.

*** Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto Volketswil (Präsident); Melanie Berner, Zürich; Andrea Gisler, Gossau; Valentin Landmann, Zürich; Maria Rita Marty, Volketswil; Doris Meier, Bassersdorf; Esther Meier, Zollikon; Beat Monhart, Gossau; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Claudia Wyssen, Uster; Sekretariat: Katrin Meyer.

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2018 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 54 133 723
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 16 325 473
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
(Leistungsgruppe Nr. 9530):
Fr. 715 351.79
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
(Leistungsgruppe Nr. 9710):
Fr. 11 898 776.33

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2018 wird wie folgt genehmigt:

- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 9 193 084.82
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 92 192.49
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):
Fr. 678 176.38

IV. Die Ausschüttung an den Kanton im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2018 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 7 689 353
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 55 500

V. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2018 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 1 759 000 genehmigt.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018, 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. Aufgrund des Legislaturwechsels stand im laufenden Jahr noch weniger Zeit zur Verfügung, da noch die Kommission in der zu Ende gegangenen Legislatur den Geschäftsbericht prüfte.

Eine inhaltlich eingehendere Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten erfolgt im jährlichen Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit, letztmals am 28. Februar 2019 für die Dauer von April 2018 bis Februar 2019 (KR-Nr. 76/2019).

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 Berichterstattung 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 gekommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Die Geschäftsprüfungskommission wählt diejenigen Legislaturziele aus, zu denen die Referentinnen und Referenten weitergehende Informationen einholen. Auf das Ende der Legislatur hin wurden keine besonderen Legislaturziele zur inhaltlichen Vertiefung ausgewählt, sondern es wurde nach dem Umsetzungsstand aller Legislaturziele gefragt.

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 2018

Es handelt sich um den dritten Geschäftsbericht des Regierungsrates in drei Teilen. Für die Geschäftsprüfungskommission stehen bei der Überprüfung die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) im Vordergrund. Teil III (Finanzbericht) wird federführend von der Finanzkommission geprüft.

1.2.1 Struktur und Verständlichkeit

Im Teil I wird einerseits Bericht über die Legislatur 2015-2019 erstattet. Es werden die politischen Schwerpunkte festgehalten. Zudem werden die langfristigen Ziele wiederholt, in zehn Politikbereiche unterteilt. Die 21 vom Regierungsrat beschlossenen Legislaturziele und 110 Massnahmen zu deren Umsetzung werden in den jeweiligen Politikbereichen aufgeführt. Für alle Politikbereiche wird eine zusammengefasste Zielerreichung dargelegt. Zudem werden mehrere Themen oder Projekte kurz beleuchtet. Schliesslich wird pro Legislaturziel die Zielerreichung festgehalten.

Nach dem Bericht über die Legislatur folgt der Geschäftsbericht mit den Schwerpunkten des Geschäftsjahres. Schliesslich folgen überblicksartige Angaben unter anderem zu den Finanzen und den Ressourcen (Personal, Immobilien, Informatik).

Im Teil II werden die Staatskanzlei und die sieben Direktionen einzeln erläutert. Einleitend wird jeweils ein Überblick über die Direktion und die aus ihrer Sicht wichtigsten Themen und Projekte des Berichtsjahres gegeben. Es folgen direktionsweise Darstellungen der Legislaturziele des Regierungsrates und der Direktion, Kennzahlen zur Finanzierung und zur Personal- und Lohnstatistik sowie ein Überblick über die parlamentarischen Vorstösse. Anschliessend werden die einzelnen Leistungsgruppen der jeweiligen Direktion aufgeführt. Abgeschlossen wird der Teil II durch die Grundlagen für die Anträge an den Kantonsrat und einen Anhang.

Die Struktur des Berichts ist im Grossen und Ganzen gut nachvollziehbar. Seit der Umstellung auf eine dreiteilige Berichterstattung legt der Regierungsrat aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission einen übersichtlichen und grundsätzlich verständlichen und zugleich ausreichend differenzierten Geschäftsbericht vor.

So kann sich mit Teil I neben dem Kantonsrat auch die Öffentlichkeit, also die Bevölkerung und die Medien, einen raschen und guten Überblick über wichtige Themen und Projekte des Kantons verschaffen. Mit den Teilen II und III werden detailliertere Informationsbedürfnisse erfüllt. Damit wird die Berichterstattung dem differenzierten Adressatenkreis aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission gut gerecht.

Im Bericht zur Legislatur ist festzustellen, dass die eingangs aufgeführten politischen Schwerpunkte nicht deckungsgleich mit den Legislaturzielen sind. Zudem werden bei den politischen Schwerpunkten Themen in einem Zusammenhang dargestellt, die in keiner engen Beziehung

zueinander stehen. Beispiel dafür ist das kantonale Integrationsprogramm und das Leitbild zum Verhältnis Staat und Religion.

Bei den langfristigen Zielen fehlt wenigstens ein kurzer Hinweis auf deren Grundlage, was der Lesefreundlichkeit sehr dienen würde, sind sie doch den Legislaturzielen übergeordnet.

Im Geschäftsbericht fehlen zudem jegliche Angaben zum Informatiksicherheitsmanagementsystem (ISMS). Dieses müsste jedoch wie das Interne Kontrollsystem (IKS) Bestandteil der Berichterstattung sein. Im Vorjahr war dies immerhin bei der Leistungsgruppe 4600 Direktionsübergreifende Informatik noch erwähnt.

Die Kommission wiederholt ihre Kritik aus dem Vorjahr an der redundanten Darstellung der Legislaturziele in Teil II, da diese bereits in Teil I abgebildet sind.

Der Bericht ist relativ detailliert, allerdings teilweise wenig aussagekräftig. Zwar sind die Legislaturziele und die dazu gehörigen Massnahmen aufgeführt. Bei den Massnahmen wird aber entweder gar nicht oder kaum erhellend ausgeführt, inwiefern diese noch nicht umgesetzt sind bzw. noch nicht zur Erreichung der Ziele geführt haben. Zum Beispiel ist bei Massnahme 6.1c "Die Agglomerationsprogramme der Generationen 1 und 2 zeitgerecht umsetzen" was folgt ausgeführt: "Die Massnahmen im A-Horizont sind zu rund 70% entweder bereits umgesetzt, in andere Massnahmen überführt oder an den Bund als Massnahmenträger übergeben oder aber vom Planungsstand her so weit fortgeschritten, dass eine Umsetzung in den nächsten zwei Jahren realistisch ist. Bei den übrigen Massnahmen führen vielfältige Gründe zu Verzögerungen in der Umsetzung." Ohne weitergehende Informationen sind diese Erklärungen wenig hilfreich.

Kaum verständlich sind zudem teilweise die Angaben zur Umsetzung der Entwicklungsschwerpunkte, so zum Beispiel die Umsetzung des Schwerpunkts 10e des Obergerichts, die bis zum Jahr 2018 erfolgen sollte, aber mit dem Stand "planmässig" angegeben wird. Vom allgemeinen Verständnis her müsste die Umsetzung entweder "abgeschlossen" sein oder ansonsten "verzögert".

Schliesslich fehlen bei den parlamentarischen Vorstössen Angaben, ob es sich um eine vollständige Auflistung der überwiesenen Vorstösse handelt, die im Berichtsjahr abgeschlossen oder pendent waren, oder ob es sich um eine Auswahl anhand bestimmter Kriterien handelt.

1.2.2 Lagebeurteilung

Im Hinblick auf die Lagebeurteilung muss die Kommission ihre Kritik aus dem letzten Jahr wiederholen. Weiterhin fehlt hier der Kontext zu den anderen Kantonen, zum Bund und zum Ausland. Man erhält so den Eindruck, dass sich der Kanton Zürich in einem weitgehend isolierten Raum befindet.

1.2.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen des Regierungsrates

Die Berichterstattung zu den Legislaturzielen ist grundsätzlich gut gestaltet. Bei den meisten Massnahmen zu deren Umsetzung wird nachvollziehbar und konkret dargelegt, welche Realisierungsschritte im Berichtsjahr unternommen worden sind. Zudem werden für jede Massnahme der Umsetzungsstand und die verantwortlichen Direktionen genannt.

Auffallend ist, dass zahlreiche Massnahmen ihren Abschluss im Jahr 2019 finden werden. Dort fehlt aber ein Hinweis, in welchen Punkten die Massnahmen noch nicht abgeschlossen sind. Zur grundsätzlichen daraus entstehenden Problematik der Berichterstattung über die Legislatur im Geschäftsbericht siehe nachstehend unter "1.5 Fazit und Schlusswort".

1.2.4 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. Im Grossen und Ganzen können sich die Leserinnen und Leser von Teil I so ein angemessenes Bild über den Verlauf des Geschäftsjahres verschaffen.

Im Geschäftsbericht fehlen nach Ansicht der Geschäftsprüfungskommission aber wichtige Themen, mit denen sich der Regierungsrat und die Verwaltung ebenfalls vertieft auseinandergesetzt haben. Beispiel dafür ist der Datenschutz, bei welchem der Regierungsrat dem Kantonsrat die Anpassung an die europäische Datenschutzrichtlinie vorlegte. Zudem hat sich der Regierungsrat auf Betreiben der Geschäftsprüfungskommission mit der Umsetzung des Datenschutzes in der Verwaltung auseinandergesetzt.

Andere wichtige Themen sind erfreulicherweise erwähnt, wie zum Beispiel das Polizei- und Justizzentrum oder die Massnahmen in der Untersuchungshaft.

1.2.5 Kontrollsysteme

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.

Das Thema Compliance wird in den Teilen I und II angemessen abgedeckt. Der Regierungsrat erwähnt namentlich den in Kraft gesetzten Verhaltenskodex und den Compliancebeauftragten.

Auf die fehlenden Angaben zum Informatiksicherheitsmanagementsystem (ISMS) wurde vorstehend hingewiesen.

Das interne Kontrollsystem (IKS) wird in Teil III unter dem Titel des finanziellen Risikomanagements kurz erwähnt. Die wesentlichen finanziellen Risiken würden damit abgedeckt. Die Bedeutung des IKS sollte aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission indessen über finanzielle Aspekte hinausreichen und auch Risiken etwa im Bereich der IT oder der Geschäftsbearbeitung zum Inhalt haben. Nach Auffassung der Kommission sollte der Geschäftsbericht auch Aussagen dazu enthalten, inwieweit ein IKS für solche organisatorischen und technischen Risiken etabliert ist.

1.2.6 Zusammenfassende Beurteilung der Vollständigkeit

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates ist nach den formalen Kriterien (Vorgaben von Gesetz und Verordnung) und best practice vollständig. Vereinzelt fehlt es an der Aussagekraft oder an der Verständlichkeit der Erläuterungen. Grundsätzlich ist die Berichterstattung als übersichtlich zu werten.

1.3 Die Legislaturziele des Regierungsrates

1.3.1 Instrumente des Regierungcontrollings 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 Lagebeur-

teilung 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 Berichterstattung über die Legislatur im Geschäftsbericht 2018

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 gekommen? Falls es zu Verzögerungen gekommen ist, aus welchen Gründen?

Nach Ablauf der Hälfte der Legislatur hat der Regierungsrat im Frühjahr 2017 die Legislaturziele und Massnahmen überprüft. Die folgenden Anpassungen wurden im Controllingbericht 2017 festgelegt und wurden im KEF 2018-2021 veröffentlicht:

Ende 2018 waren von den insgesamt 110 Massnahmen (106 bisherige und 4 neue Massnahmen) 45 ganz und sieben teilweise abgeschlossen. 55 werden im laufenden Jahr 2019 abgeschlossen. Eine Massnahme ist verzögert und auf zwei Massnahmen wird verzichtet.

1.3.3.1 Teilweise abgeschlossene Massnahmen

RRZ 1.1b Gewaltorientierte Straftaten mit Präventionskonzepten und frühzeitiger Intervention verringern

(Sicherheitsdirektion, Direktion der Justiz und des Innern)

Das Ziel wurde weitgehend erreicht. Im Bereich der Falltriagierung wurden neue Abläufe eingeführt; 2019 folgt deren Evaluation.

RRZ 1.1d Vermögenskriminalität mit innovativen Methoden präventiv und repressiv bekämpfen
(Sicherheitsdirektion, Direktion der Justiz und des Innern)

Das Ziel wird 2019 erreicht.

RRZ 1.2a Bekämpfung der Internetkriminalität verstärken

(Sicherheitsdirektion, Direktion der Justiz und des Innern)

Das Ziel wurde weitgehend erreicht. Ausstehend ist noch die Überarbeitung der Verwaltungsvereinbarung KOBIK aus dem Jahr 2001. Das Ziel wird im laufenden Jahr erreicht.

RRZ 1.2b Die festgelegten Schwerpunkte der Strafverfolgung und Kriminalitätsbekämpfung umsetzen

(Direktion der Justiz und des Innern, Sicherheitsdirektion)

Das Ziel wird im laufenden Jahr erreicht, vgl. dazu RRB Nr. 184 vom 24. Februar 2019.

RRZ 6.1c Die Agglomerationsprogramme der Generationen 1 und 2 zeitgerecht umsetzen
(Volkswirtschaftsdirektion)

RRZ 6.1f Die Finanzierungsbeschlüsse von wichtigen Gesamtverkehrsprojekten (MIV und ÖV) in den Städten Zürich und Winterthur ausarbeiten (Stadt Zürich: Rosengartentunnel und -tram; Stadt Winterthur: ÖV-Hochleistungskorridor und Zentrumserschliessung Neuhegi-Grüze)

Es gibt Verzögerungen bei Projekten. Der Kanton ist dort auch auf die Gemeinden angewiesen. Das Beispiel Neuhegi-Grüze zeigt, dass ein Projekt über Jahre und Legislaturen hinaus Zeit benötigt. Die Stadt Winterthur verfügt nun über einen Projektleiter.

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)

Es fehlen noch Anpassungen im Steuersystem.

1.3.3.2 Verzögerte Massnahmen

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 Massnahme kann aufgrund der Leistungsüberprüfung 2016 (RRB Nr. 316/2016) nicht bis zum Ende der Legislatur, sondern bis zum Jahr 2021 umgesetzt werden.

1.3.3.3 Verzicht auf Massnahmen

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.

(Finanzdirektion)

Verzicht. Sie wird durch die Umsetzung der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 ersetzt (neue Massnahme RRZ 10.1j).

RRZ 10.2c

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

(Finanzdirektion)

Verzicht. Sie wird durch die Umsetzung der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 ersetzt (neue Massnahme RRZ 10.1j).

1.3.4 Zielerreichung

Während der Regierungsrat bei den politischen Schwerpunkten der Legislatur 2015–2019 ein insgesamt sehr positives Bild ohne kritische Beurteilung wiedergibt, legt er bei der Zielerreichung in den einzelnen Politikbereichen wenigstens vereinzelt unerfreuliche Entwicklungen dar. Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst dies ausdrücklich. Ein Geschäftsbericht einer Regierung wirkt unglaubwürdig, wenn er ausschliesslich die positiven Entwicklungen darstellt, die negativen Entwicklungen aber verschweigt. Gerade auch die öffentliche Auseinandersetzung mit den negativen Entwicklungen sorgt für eine laufende Verbesserung der staatlichen Tätigkeiten.

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 2018 bis Februar 2019 neu festgehaltenen Empfehlungen wird im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2019 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</i>	Im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie hat der Regierungsrat mit der Verabschiedung der neuen IKT-Strategie und -Organisation (RRB

		<i>Immobilien, Informatik und Personal, erwartet die Geschäftsprüfungskommission eine verstärkte politische Führung des Gesamtregierungsrates, so dass Entscheidungs- und Strategieumsetzungsprozesse rascher abgewickelt werden können.</i>	383/2018 und 392/2018) überfällige Reformen eingeleitet. Der Gesamtregierungsrat hat damit einen ersten, wichtigen Schritt zur stärkeren Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung gemacht. Mit der Etablierung des strategischen Steuerungsgremiums SDI, in dem auch drei Regierungsmitglieder Einsitz haben, hat er dies auch organisatorisch verankert. Momentanes Ziel ist es, dass bis Mitte 2019 alle Projektaufträge soweit ausformuliert sind und mit der Umsetzung begonnen werden kann. Der weitere Verlauf wird zeigen, wie stark der Wille zu einer wirksameren IKT-Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich ist.
RR2	KR-Nr. 49/2014, Einleitung <i>siehe auch RR 1</i>	Zu einem anderen Fazit kommt die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der directionsübergreifenden 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 directionsübergreifend 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 gefälliger Entscheide mit der Anordnung entsprechender Massnahmen nicht sicher.</i>	Auch mit Blick auf die Digitalisierung hat sich der Regierungsrat mit seiner Strategie Digitale Verwaltung (RRB 390/2018) ein verwaltungsweit koordiniertes Vorgehen vorgenommen, was zu begrüssen ist. Die Umsetzungsarbeiten wurden teilweise mit Verzögerung begonnen, gerade auch bei solchen Projekten, bei denen ein grösserer directionsübergreifender Abstimmungsbedarf besteht.
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>	Für eine koordinierte Umsetzung sind aus Sicht der GPK noch Verbesserungen beim Informationsfluss von den dezentralen Direktionen zur federführenden Staatskanzlei sowie eine zentrale Übersicht über den Umsetzungsaufwand nötig. Bei der Organisation des Personalwesens hingegen ist bisher kein Bekenntnis des Regierungsrats zur notwendigen vermehrten überdirektionalen Steuerung zu erkennen (siehe auch Empfehlungen RR22 bis RR27).

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. Vervies 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 Querschnittsbereichen 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>Im Immobilienmanagement müssen sich die Zusammenarbeit mit den anderen Direktionen und das Implementieren der neuen Abläufe gemäss Immobilienverordnung und Immobilienhandbuch noch einspielen. Letzteres orientiert anschaulich und verständlich einerseits über die neuen Zuständigkeiten und Aufgaben und sollte die Zusammenarbeit zwischen Hochbauamt und Immobilienamt sowie den Direktionen fördern.</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,</i></p>	<p>Der Freigabeprozess wird im Moment bei einer geringen Anzahl Fälle noch durchgeführt. Per Mitte Mai 2019 wird eine Freigabeliste publiziert, die pro Datensatz den Stand der Dinge aufzeigen soll. Dabei sollen auch die Gründe für eine allfällige Ablehnung einer Publikation genannt werden. Gemäss Bundesarchiv sind die OGD des Kantons Zürich die auf opendata.swiss am besten dokumentierten, so dass zurzeit kein Verbesserungsbedarf bestehe.</p> <p>Eine integrierte Rückmeldefunktion wurde trotz Unterstützung durch mehrere Kantone und</p>

		<p><i>dass die technischen Zugangsanforderungen zu OGD nicht zu hoch sind. Es sollen möglichst breite Bevölkerungskreise die Möglichkeiten von OGD nutzen können.</i></p> <p><i>Weiter empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, ein standardisiertes Verfahren einzuführen, damit Nutzer und Nutzerinnen auf einfache Art und Weise Rückmeldungen machen können.</i></p> <p>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 dann zumal über die Ergebnisse und das geplante weitere Vorgehen informieren lassen.</i></p>	<p>Städte noch nicht umgesetzt. Durch den Wechsel der Zuständigkeit für den OGD vom BAR zum BFS per 1. Januar 2019 kommt es zurzeit zu Verzögerungen. Eine Kontaktaufnahme per E-Mail und Telefon mit der für einen Datensatz direkt zuständigen Stelle ist jedoch gewährleistet.</p>
RR6	Vorlage 5176a siehe auch RR 1 Funktions- und Querschnittsbereiche	<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>	<i>Siehe Umsetzungsstand zu RR 1</i>
RR7	Vorlage 5176a Schlusswort	<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 Verbesserungspotenzial die Aussagekraft der regierungsrätlichen Berichterstattung aufwerten. Ebenso</i></p>	<p>Der Geschäftsbericht besteht 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 Finanzen und die Ressourcen des Kantons in den Bereichen Personal, Immobilien und Informatik.</p> <p>Die Informationen sind durch die übersichtliche Darstellung und die nachvollziehbare Strukturierung gut aufzufinden. Bei den politischen Schwerpunkten der Legisla-</p>

		<p>würde begrüsst, wenn der Regierungsrat vermehrt auch über den Stand schwieriger und komplexer Projekte und damit verbundenen Problemen oder über politische Fragestellungen berichten würde. 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>tur sind zehn Themen hervorgehoben und ein Gesamt-Fazit gezogen. Zudem werden 44 wichtige Ereignisse, Entwicklungen und Projekte nach Politikbereichen (nicht direktionsweise) ein wenig näher dargestellt, wobei auch Punkte von eher untergeordneter Bedeutung darin enthalten sind. Schliesslich wird für jedes der Legislaturziele eine zusammenfassende Zielerreichung formuliert. Für das Geschäftsjahr 2018 sind acht Themen herausgegriffen. Eine selbstkritische Betrachtungsweise fehlt dagegen nach wie vor weitgehend und ist nur punktuell herauszulesen. Auch bei der Aussagekraft sind noch Verbesserungen möglich. Bei den Massnahmen wird entweder gar nicht oder kaum erhellend ausgeführt, inwiefern diese noch nicht umgesetzt bzw. noch nicht zur Erreichung der Ziele geführt haben.</p>
RR8	<p>KR-Nr. 203/2017 IT <i>siehe auch RR 1 bis 4</i></p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, dass der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder künftig eine <i>starke Führungsrolle im IT-Management der Kantonsverwaltung übernehmen und dabei gesamtkantonale Interessen Vorrang einräumen</i>. Nur wenn das oberste Führungsorgan einen klaren politischen Willen für eine verstärkte überdirektionale Kooperation vermittelt und den auch in RRB 68/2017 anerkannten, bedeutenden Handlungsbedarf nicht aus den Augen verliert, ist ein Kulturwandel auf allen Ebenen der Verwaltung möglich.</p>	<p>Der Regierungsrat hat eine unabhängige Überprüfung der kantonalen Informatik durchführen lassen und die Erkenntnisse der Geschäftsprüfungskommission aus ihrer vertieften Untersuchung zur Kenntnis genommen. Er hat daraufhin Handlungsbedarf eingeräumt und eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen (RRB 383/2018 und 392/2018). Der Gesamtregierungsrat hat damit einen ersten, wichtigen Schritt zur stärkeren Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung gemacht. Mit der Etablierung des strategischen Steuerungsgremiums SDI, in dem auch drei Regierungsmitglieder Einsitz haben, hat er dies auch organisatorisch verankert. Die Arbeiten zur Umsetzung der Strategie stehen freilich noch am Anfang. Bisher sind sie gemäss</p>

			<p>Finanzdirektion auf Kurs. Ihr weiterer Verlauf wird zeigen, wie stark der Wille zu einer wirksameren IKT-Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich ist.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission wird das Thema deshalb weiterverfolgen.</p>
RR9	KR-Nr. 203/2017 IT	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, ein <i>strategisches Organ zur Führung, Planung und Steuerung</i> im Informatikbereich einzusetzen, in dem neben Führungspersonen aus der Verwaltung auch <i>mehrere Regierungsratsmitglieder</i> vertreten sind. Dies macht die Führungsverantwortung des Regierungsrats und die strategische Bedeutung der kantonalen IT organisatorisch sichtbar, stärkt das Verständnis und den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen politischer und strategischer Ebene und erhöht die Autorität des Strategieorgans in der Verwaltung.</p>	<p>Der Regierungsrat hat das Gremium "Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI)" geschaffen, das sich aus drei Regierungsratsmitgliedern, leitenden Vertretern der weiteren vier Direktionen sowie der Staatsschreiberin zusammensetzt (RRB 392/2018). Die SDI hat 2018 ihre Tätigkeit aufgenommen. Ihr kommt die strategische Steuerung und Führung im Informatikbereich zu.</p> <p>Die Empfehlung RR9 ist damit erfüllt.</p>
RR10	KR-Nr. 203/2017 IT	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, die Verwaltungsvertreter im strategischen IT-Leitungsorgan so auszuwählen, dass mindestens die Hälfte von ihnen aufgrund ihres Hintergrunds und ihrer Position in der Verwaltung eine <i>gesamtkantonale und strategische Perspektive auf die Informatiksteuerung</i> einnehmen und vertreten kann. Bei der Zusammensetzung des Organs ist mindestens so sehr auf strategische Kompetenzen zu achten wie auf IT-Fachkompetenzen.</p>	<p>In der SDI sitzen neben den drei Regierungsratsmitgliedern und der Staatsschreiberin drei Generalsekretäre sowie ein Leiter Controlling und Logistik. Es handelt sich dabei nicht um IT-Fachpersonen, sondern um Mitarbeitende mit strategischen Führungsfunktionen. Es ist davon auszugehen, dass sie auch in der Lage sind, die geforderte gesamtkantonale Perspektive einzunehmen.</p> <p>Die Empfehlung RR10 ist damit erfüllt.</p>
RR11	KR-Nr. 203/2017 IT	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, das strategische IT-Leitungsorgan mit ausreichenden <i>Kompetenzen und Ressourcen für die Durchsetzung und Überwachung</i> seiner Vorgaben an die Direktionen auszustatten. Insbesondere ein verbindliches Weisungsrecht einer zentralen Stelle gegenüber den dezentralen Einheiten ist unabdingbar, wenn eine verbesserte Koordination und Nutzung von Synergien erreicht werden soll.</p>	<p>Der Regierungsrat hat in Ziffer 17 seiner IKT-Strategie die Kompetenzen des strategischen Steuerungsgremiums SDI festgehalten. Dieses erlässt unter anderem verbindliche Weisungen zur Umsetzung der IKT-Strategie an die Direktionen sowie an die Finanzdirektion in Bezug auf das Amt für Informatik. Die SDI legt auch Prozesse zur laufenden Steuerung der IKT fest (Portfoliomanagement,</p>

			<p>Architekturmanagement, Kostenmanagement usw.) und ist für das IKT-Controlling verantwortlich. Die SDI verfügt über eine Geschäftsstelle, die bei der Staatskanzlei angesiedelt ist.</p> <p>Auf dem Papier erscheint die Empfehlung RR11 damit erfüllt. Allerdings ist ein funktionierendes IKT-Controlling, das wohl erst ab 2021 etabliert sein wird (siehe RR12), eine wichtige Voraussetzung, damit die SDI ihre Aufgabe sinnvoll wahrnehmen kann.</p>
RR12	KR-Nr. 203/2017 IT	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, rasch ein <i>zentrales IT-Controlling</i> einzusetzen und dieses mit den Kompetenzen und Ressourcen für eine wirksame Tätigkeit auszustatten. Dazu gehören die Erarbeitung eines griffigen Führungscockpits mit steuerungsrelevanten Kennzahlen und ein regelmässiges Reporting an den Regierungsrat.</p>	<p>Die IKT-Strategie des Regierungsrats formuliert klare Ziele für ein künftiges IKT-Controlling (Ziffern 6, 17 und 21 der Strategie). Auch gegenüber der GPK hat sich die Finanzdirektion mehrfach zum Aufbau eines griffigen IKT-Controllings im Sinn der GPK-Empfehlung bekannt. Das Projekt IKT-Controlling ist eines der Umsetzungsprojekte zur IKT-Strategie. Anfangs 2019 sollte es starten (RRB 383/2018). Weil man praktisch auf der grünen Wiese starten müsse und zudem von Fortschritten in anderen Projekten abhängig sei, werde der Aufbau des IKT-Controllings erst bis Ende 2021 abgeschlossen sein.</p>
RR13	KR-Nr. 203/2017 IT	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, im anlaufenden <i>Projekt "Neue kantonale IKT"</i> sicherzustellen, dass Fragen der <i>Führung, der Strategie und der Organisation</i> gegenüber fachtechnischen IT-Fragen prioritär behandelt werden, und bei der Besetzung der Projektgremien auf ausreichende organisatorische und strategische Kompetenzen zu achten.</p>	<p>Das Projekt "Neue kantonale IKT" wurde mit dem Erlass der neuen IKT-Strategie durch den Regierungsrat im April 2018 abgeschlossen. Fragen der Führung, der Strategie und der Organisation nahmen darin einen angemessenen Stellenwert ein (und werden im Rahmen der Strategie-Umsetzung weiterhin behandelt). Zu begrüssen ist auch, dass der Regierungsrat für das Projekt einen Steuerungsausschuss mit drei Regierungsratsmitgliedern einsetzte. Die Empfehlung RR13 ist damit erfüllt worden.</p>

RR14	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, im Rahmen des Projekts "Neue kantonale IKT" dem Einbezug des betroffenen Personals und dem <i>Change-Management</i> grosse Beachtung zu schenken.	Das Projekt "Neue kantonale IKT" kam mit dem Erlass der neuen IKT-Strategie durch den Regierungsrat im April 2018 zu einem Abschluss. Mit Blick auf die anschliessende Umsetzung der IKT-Strategie stehen der Programmleitung durch das Personalamt der Finanzdirektion ein Management of Change sowie zwei Kommunikationsexperten im AFI zu Verfügung. Insbesondere bei der Zentralisierung der IKT-Grundversorgung beim AFI kommt dieses Management of Change zum Einsatz und begleitet die betroffenen Mitarbeitenden. Soweit die GPK dies beurteilen kann, räumt der Regierungsrat dem Management of Change bei den angestossenen Reformen damit einen angemessenen Platz ein. Die GPK wird den Umgang mit dem Thema auch im weiteren Verlauf der Strategieumsetzung weiterverfolgen.
RR15	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei der Erneuerung der kantonalen Informatikorganisation <i>Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen</i> bei der Informatikführung und -steuerung einzubeziehen.	Der Regierungsrat hat bei der Entwicklung der neuen IKT-Strategie im Sinne eines Best-Practice-Ansatzes die Governance-Modelle anderer Kantone und Städte berücksichtigt. Zudem hat der Kanton Zürich mit der AWK Group AG eine externe Partnerin beauftragt, die betreffend IKT-Governance über grosse Erfahrung aus anderen Kantonen, dem Bund und der Privatwirtschaft verfügt. Weiter konnte die IKT-Programmleitung mit dem Kanton Bern eine Vereinbarung treffen, wonach dort erarbeitete Ergebnisse eingesehen werden dürfen. Insbesondere mit den Kantonen St. Gallen und Luzern pflegt die Programmleitung ausserdem einen regelmässigen Austausch.
RR16	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, im Rahmen der anstehenden Neuerungen auch das <i>organisatorische</i>	Der Regierungsrat erachtet die zweigeteilte Organisationsstruktur als zweckmässig und möchte im Moment daran festhalten, da

		<i>Verhältnis zwischen den überdirektionalen E-Government-Strukturen und den überdirektionalen IT-Strukturen zu optimieren. Als Möglichkeiten sieht die Geschäftsprüfungskommission etwa eine Unterstellung unter eine gemeinsame Oberleitung (z.B. beide bei der Finanzdirektion oder der Staatskanzlei) oder eine gänzliche Zusammenlegung der Strukturen. Gegebenenfalls wäre auch eine Integration der beiden Strategieplanungen zu prüfen, die ohnehin gut aufeinander abgestimmt werden müssen.</i>	die Wirkungsfelder und Aufgaben des AFI und der DVE nicht deckungsgleich sind. In überschneidenden Bereichen wird im Rahmen von Erneuerungsprojekten gemeinsam die Optimierung der Aufgabenteilung gemäss Stand der Technik und guter Praxis angestrebt.
RR17	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei den anstehenden Neuarbeiten <i>alle Empfehlungen im BDO-Bericht</i> unvoreingenommen und mit einer konstruktiven Grundhaltung zu prüfen – gerade auch jene, die harte Kritik implizieren. Dabei nimmt die Geschäftsprüfungskommission ausdrücklich nicht im Einzelnen Stellung zu den BDO-Empfehlungen, zumal diese in vielen Fällen ausserhalb des Untersuchungsgegenstands der Geschäftsprüfungskommission liegen und/oder eine andere Flughöhe aufweisen.	Nach Ansicht des Regierungsrates wurden die Empfehlungen des BDO-Berichts bereits bei der Erarbeitung der IKT-Strategie geprüft und massgebliche Empfehlungen übernommen. Im laufenden Programm zur Umsetzung der IKT-Strategie berücksichtigt die Programmleitung die BDO-Empfehlungen ebenfalls und lässt diese entsprechend einfließen. Im Programmcontrolling wird der Stand der Umsetzung der BDO-Empfehlungen dokumentiert.
RR18	KR-Nr. 203/2017	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, Hinweise und <i>Empfehlungen von Aufsichtsorganen</i> wie der Finanzkontrolle oder der parlamentarischen Oberaufsicht jeweils mit Ernsthaftigkeit und ohne unnötige Verzögerungen zu prüfen. Diese Empfehlung betrifft selbstredend nicht nur den IT-Bereich.	Im Bereich der IT hat der Regierungsrat mit dem Erlass der IKT-Strategie entsprechende Massnahmen getroffen. Im Bereich der Organisation des Personalwesens dagegen sind erst vereinzelt Ansätze zur Umsetzung der Empfehlungen zu erkennen.
RR19	KR-Nr. 203/2017 <i>siehe auch RR 7</i>	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, im Geschäftsbericht und weiteren <i>Berichterstattungen an den Kantonsrat</i> auch auf Schwierigkeiten und Unzulänglichkeiten angemessen hinzuweisen. Das schafft beim Kantonsrat und in der Öffentlichkeit Vertrauen. Diese Empfehlung gilt über den IT-Bereich hinaus.	Siehe RR 7.
RR20	KR-Nr. 203/2017 <i>siehe auch RR 1 bis 4</i>	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt zu prüfen, inwieweit die <i>Führung und Steuerung anderer Quer-</i>	Zum Immobilienmanagement siehe RR 4 und BD 1

		<i>schnittsaufgaben</i> (beispielsweise Personalwesen, Beschaffungswesen, Immobilienmanagement) ebenfalls von organisatorischen Anpassungen profitieren könnten und inwieweit die künftige Informatikorganisation dafür Modellcharakter haben könnte.	
RR21	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission regt den Kantonsrat und den Regierungsrat an, die bisherige gesetzliche Vorgabe zu überdenken, welche de facto sämtliche <i>Ausgaben für Informatikmittel und -dienstleistungen als gebunden</i> qualifiziert (§ 37 Abs. 2 Bst. a CRG). Der IT-Bereich ist damit – anders als in anderen Kantonen – einer Einflussnahme des Kantonsrats mittels Kreditbewilligungen entzogen. Es wäre vertieft zu prüfen, ob bei Kreditbewilligungen für umfangreiche IT-Vorhaben eine stärkere demokratische Legitimation und Kontrolle durch den Kantonsrat und gegebenenfalls durch das Volk sachgerecht wären.	Der Regierungsrat plant derzeit keine Änderung von § 37 Abs. 2 lit. a CRG. Ausgaben im IT-Bereich werden wie alle Ausgaben jeweils im Einzelfall auf ihre Gebundenheit geprüft.
RR22	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen <i>siehe auch RR 1 bis 4</i>	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, dass der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder ihre <i>Führungsverantwortung</i> zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens wesentlich stärker als in der Vergangenheit wahrnehmen, die Umsetzung von gesetzten Zielen vorantreiben und dabei gesamt-kantonalen Interessen unmissverständlich Vorrang einräumen.	<i>Empfehlungen RR22 bis RR27</i> Diese Empfehlungen sind bisher nicht erfüllt. Die GPK erkennt bei den Verantwortlichen der Finanzdirektion und des Personalamts zwar nach wie vor den Willen, auf eine verstärkte direktionsübergreifende Koordination im kantonalen Personalwesen hinzuwirken. In den einzelnen Direktionen ist dieser Wille nach Wahrnehmung der GPK indessen nicht überall ausreichend vorhanden. Die Massnahmen, die die Verwaltung im Rahmen der personalpolitischen Schwerpunkte 2016-2019 (RRB 1231/2016) getroffen hat, sind sehr abstrakt und legen bestenfalls gewisse Grundlagen für weitere Schritte, indem etwa verwaltungsweit einheitliche Rollen im HR-Bereich definiert wurden. Eine wirksame direktionsübergreifende Steuerung und teilweise Zentralisierung des kantonalen
RR23	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat, sich für die Weiterentwicklung des kantonalen Personalwesens auch mit den <i>Erfahrungen anderer öffentlicher Verwaltungen und privatwirtschaftlicher Unternehmen</i> auseinanderzusetzen.	
RR24	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat zu prüfen, ob eine wirksame Steuerung des Personalwesens durch eine <i>Anpassung der Weisungsbefugnisse des Personalamts und der Finanzdirektion</i> sowie durch weitergehende Kompetenzen zur direktionsübergreifenden Überwachung und Durchsetzung von Vorgaben erleichtert werden kann.	

RR25	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat, gemeinsam mit der Finanzdirektion dafür zu sorgen, dass das kantonale Personalamt zur Steuerung des kantonalen Personalwesens und von dessen Vollzug <i>vermehrt fachliche Weisungen und Richtlinien statt blossen Empfehlungen</i> erlässt.	Personalwesens, wie die Geschäftsprüfungskommission sie fordert, setzen deutlich weitergehende Massnahmen einschliesslich Kompetenz- und Ressourcenverschiebungen voraus. Ein klares Bekenntnis des Gesamter Regierungsrats zu einer solchen Entwicklung kann die GPK bisher nicht erkennen. Sie erwartet mit Interesse den Bericht des Regierungsrats zur Erfüllung des im Januar 2018 überwiesenen GPK-Postulats 287/2017, in dem die Empfehlungen RR22-27 enthalten sind.
RR26	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat sicherzustellen, dass relevante <i>Kennzahlen zum Personalwesen</i> flächendeckend erfasst werden und das Personalamt ohne Weiteres darauf zugreifen kann.	
RR27	KR-Nr. 285/2017 Personalwesen	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt dem Regierungsrat, die geeigneten Aufgaben des Personalwesens bei einem <i>Kompetenz- und Dienstleistungszentrum innerhalb des kantonalen Personalamts zu zentralisieren</i> .	
RR28	KR-Nr. 60/2018 Abraxas <i>siehe auch RR17</i>	Am 7. Juni 2017 stimmte der Regierungsrat einem Zusammenschluss der Abraxas Informatik AG und der Verwaltungsrechenzentrum St. Gallen AG (VRSG) zu. Dass der Regierungsrat mit der Zustimmung nicht abwartete, bis die neue kantonale IKT-Strategie vorliegt, ist für die Geschäftsprüfungskommission nicht verständlich. Die Empfehlung aus dem BDO-Bericht, wonach <i>das Dienstleistungsportfolio der Abraxas für den Kanton Zürich von einer unabhängigen Stelle auf betriebliche und sicherheitsrelevante Klumpenrisiken für den Kanton zu untersuchen sei</i> , ist im Rahmen der neuen IKT-Strategie umzusetzen.	
RR29	KR-Nr. 60/2018 Abraxas	Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass der Regierungsrat im Rahmen seines Beteiligungsmanagements der Entwicklung der fusionierten Abraxas die erforderliche Aufmerksamkeit zukommen lässt und die Risiken angemessen bewirtschaftet. Dazu muss aus Sicht der Kommission auch eine Prüfung gehören, ob die bestehende <i>Eigentümerstrategie</i> , die sich noch auf die bisherige Abraxas bezogen hatte, <i>aufgrund der neuen Unternehmens-</i>	In Absprache mit dem Kanton St. Gallen soll die Eigentümerstrategie 2019 aktualisiert werden. Die Überarbeitung soll gemeinsam erfolgen und die gleichzeitige Aktualisierung der Unternehmensstrategie durch die Abraxas berücksichtigen.

		<i>struktur und/oder aufgrund der künftigen kantonalen IKT-Strategie zu aktualisieren sei.</i>	
J13	KR-Nr. 62/2017 Justizvollzug	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 <i>besser bewältigt</i> werden können.	Eine Verbesserung wird auch die neue Fachapplikation bringen (Ablösung von RIS1). Diese ist noch nicht beschafft worden, da der Zuschlag angefochten wurde.
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 Missverständnisse hervorgerufen haben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier <i>Klärbungsbedarf</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>Um die Organisation der Kommunikation bei Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes innerhalb der kantonalen Verwaltung besser abzustimmen und verbindlich zu koordinieren, haben die Kommunikationsabteilung des Regierungsrates und die Kommunikationsabteilung der JI ein Kommunikationskonzept erarbeitet und zusammen mit den Kommunikationsverantwortlichen der Bildungs-, Sicherheits- und Gesundheitsdirektion verabschiedet. Ziel ist es die Qualität der Kommunikation bei medial schwierigen Fällen im Bereich Kindes- und Erwachsenenschutz zu verbessern und sich dabei gegenseitig zu unterstützen. Gleichzeitig hat die Kommunikationsabteilung der JI in Zusammenarbeit mit der Bildungs-, Sicherheits- und Gesundheitsdirektion eine Übersicht über Zuständigkeiten und Berührungspunkte bezüglich Fällen des Kindes- und Erwachsenenschutzes innerhalb der kantonalen Verwaltung erarbeitet.</p> <p>Von der Evaluation EG KESR werden Erkenntnisse über die Bewährung bzw. über ein Verbesserungspotenzial des aktuellen EG KESR erwartet. Der Abschlussbericht sollte Mitte 2019 erscheinen und geht danach in die Vernehmlassung. Der Abschluss des Projekts ist auf Ende Herbst 2019 geplant.</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. Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt zudem, die <i>Zusammenarbeit mit den Hochschulen</i>, insbesondere zur Gewinnung von neuen Informatikfachleuten, zu verstärken.</p>	<p>Die Entwicklung und Umsetzung eines nationalen Cyberboards ist in Arbeit. Es besteht bereits ein operatives Gremium "Cybercase", in welchem die Bundesanwaltschaft den Vorsitz hat. Jeder Kanton ist mit einem SPOC-Staatsanwalt oder Staatsanwältin (Single Point of Contact) vertreten. Es werden monatliche Koordinationsmeetings durchgeführt.</p>
		<p>Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die Geschäftsprüfungskommission im Bereich <i>Rechtshilfe</i> bei Delikten mit Auslandsbezug. 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 abzubrechen. Es ist jedoch Sache des Bundes, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Rechtshilfe zu prüfen und umzusetzen.</p>	<p>Das kantonale Kompetenzzentrum wurde mit zwei Stellen für Staatsanwälte sowie einer Stelle für eine Verwaltungsassistentin aufgestockt. Aktuell steht die Rekrutierung und Besetzung der Cyberlight-Staatsanwaltschaft an. Diese verfügt über vier Stellen für Staatsanwälte und vier Verwaltungsassistentenstellen.</p> <p>Weiter wurde das kantonale Ausbildungskonzept umgesetzt. Dieses sieht einen zweitägigen Kurs für Cyberlight-Staatsanwälte vor sowie die Freischaltung des Cyber-Know-Hows im elektronischen Wissensmanagement (STAPedia) vor.</p> <p>Gesamtschweizerisch bietet die Staatsanwaltschaftsakademie an der Universität Luzern ab 2019 ein dreistufiges Kursangebot an. Es handelt sich um einen Basiskurs, einen zweitägigen Kurs für Intermediate sowie einen Kurs für Hightech-Crime für spezialisierte Staatsanwälte und Cyber-SPOC.</p>
FD1	KR-Nr. 81/2013, Umsetzung IT-Strategie siehe auch RR8 bis RR21 sowie JI 1 und FD 4	<p><i>Hingegen ist die Geschäftsprüfungskommission der Ansicht, dass die Kompetenzen des KITT zu überprüfen sind.</i> Insbesondere sollte das KITT die Umsetzung der Informatikstrategien in den</p>	<p>Der Regierungsrat hat 2018 eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen, in deren Zug das KITT aufgelöst und die Kompetenzen neu strukturiert</p>

		<p>Direktionen und der Staatskanzlei überprüfen können. <i>Weiter bedauert die Geschäftsprüfungskommission, dass auf die Schaffung eines Competence Centers für Informatikstandards und Informatikarchitektur verzichtet wird.</i> Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sind insbesondere die Informatikstandards ein wichtiger Bestandteil der Informatikstrategie.</p>	<p>wurden. Die Neuorganisation einschliesslich der Kompetenzverteilung zwischen den neuen Organen bilden den Gegenstand der GPK-Empfehlungen RR8 bis RR16. Die Empfehlung FD1 ist damit obsolet.</p>
FD2	<p>KR-Nr. 76/2019 Bericht über die Besteuerung von Kryptowährungen</p>	<p>Einig ist sich die Kommission darin, dass die Informationstätigkeit des Kantons im Sinne der Prävention intensiviert und diversifiziert werden sollte, um die Personen, welche <i>Kryptowährungen</i> handeln und/oder schürfen, wirksam über ihre <i>steuerlichen Pflichten</i> aufzuklären.</p> <p>Ein Merkblatt auf der Webseite des Steueramts und ein knapper Hinweis in der Wegleitung zur Steuererklärung erscheinen der Geschäftsprüfungskommission dafür nicht ausreichend. <i>Sie empfiehlt der Finanzdirektion, zu prüfen, mit welchen weiteren Kommunikationsmassnahmen die betroffenen Zielgruppen effektiv erreicht und sensibilisiert werden können</i>, etwa über soziale Medien, Schulen, Hochschulen oder Arbeitgeber in IT-affinen Branchen.</p>	<p>Diese Empfehlung ist im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2018 bis Februar 2019 neu festgehalten worden. Die Geschäftsprüfungskommission wird ihre Umsetzung im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2019 prüfen.</p>
GD1	<p>KR-Nr. 81/2013, PUK / Zentrum für Forensische Psychiatrie</p>	<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>Zurzeit ist die optimale Versorgung von minderjährigen gefährlichen bzw. gefährdeten Klienten überregional nicht sichergestellt. Schweizweit gibt es nur in Basel eine Station für stationäre forensische Therapien von Jugendlichen. In Einzelfällen müssen Jugendliche mit hohem Drittgefährdungspotential zur medizinischen Krisenintervention vorübergehend im Sicherheitstrakt des Zentrums für Stationäre Forensische Therapie (ZSFT) der PUK am Standort Rheinau zusammen mit den erwachsenen Psychiatriepatientinnen und -patienten untergebracht werden. Diese im ZSFT untergebrachten Jugendlichen werden durch Fachpersonal des Zentrums für Kinder- und Jugendforensik,</p>

			<p>das wie die ZSFT Teil der Klinik für Forensische Psychiatrie ist, konsiliarisch betreut. Mit dem in Planung befindlichen Forensik-Neubau (Trakt «+39», realisiert bis voraussichtlich 2025) kann der bestehende Sicherheitstrakt, der das höchste Sicherheitslevel aller forensischen Psychiatrien in der Schweiz hat, von Erwachsenen teilentlastet werden. Dann soll dort eine der drei vorhandenen Stationen speziell als Adoleszenzstation für 16-24-jährige Patientinnen und -patienten betrieben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt wird die heutige Lösung weitergeführt.</p>
BI2	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>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</i> ist, bzw. zu veranlassen, allenfalls die SO-Statuten entsprechend zu ergänzen.</p>	<p>Die Umsetzung und deren Überprüfung durch die Bildungsdirektion sind per Ende April 2019 erfolgt.</p> <p>Die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission ist damit umgesetzt.</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</p>	<p>Der Kanton hat die Grundlagen für die Umsetzung des neuen Immobilienmanagements und die Einführung des Mietermodells geschaffen. Die Inkraftsetzung der Immobilienverordnung ist auf den 1. Januar 2019 erfolgt.</p>

		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.	Noch nicht beurteilt werden kann daher, wie sich dadurch die finanzielle Steuerung optimiert und die Zusammenarbeit verbessert. Zum jetzigen Zeitpunkt sind noch nicht alle Pendenzen erledigt und es besteht in gewissen Bereichen noch Handlungsbedarf.
BD2	KR-Nr. 49/2014, MZU, Umsetzung der GPK-Empfehlungen	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).	Eine Subkommission der Finanzkommission, in der die Geschäftsprüfungskommission vertreten ist, wird sich weiterhin regelmässig über das Grossprojekt 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.	Eine vertiefte Information der Baudirektion über die ergriffenen Massnahmen hat noch nicht stattgefunden.

GPK-/FIKO-Bericht Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung

Nr.	Quelle/Ge- genstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR FD	KR-Nr. 346/2014, Submissionswe- sen	<p>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.</p> <p>Empfohlene Sofortmassnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <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> • <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> • <i>Die Aufsichtskommissionen empfehlen weiter, die Inanspruchnahme der Lead Buyer-Funktionen für sämtliche Verwaltungsstellen als verbindlich zu erklären.</i> • <i>Die Aufsichtskommissionen empfehlen, den Gebrauch des Handbuches der KöB sowie des in Entstehung begriffenen Handbuches für freihändige Vergaben für sämtliche Vergabestellen als verbindlich zu erklären.</i> • <i>Die Aufsichtskommissionen laden die Regierung ein, sich an funktionierenden Praxisbeispielen zu orientieren.</i> 	<p>Der Regierungsrat hat am 7. März 2018 eine Beschaffungspolitik festgelegt und per 1. April 2018 in Kraft gesetzt. Die Finanzkommission wird sich – unter Beizug einer Delegation der GPK – im laufenden Jahr über die Umsetzung Bericht erstatten lassen.</p>

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

Nr.	Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR	RR-Information bei ausserordentlichen Vorkommissionen	<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 Vorkommissionen 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 Vorkommissionen vorstellen können.</i></p>	Es handelt sich dabei um eine kontinuierliche Aufgabe. Sie wird bisher nicht in allen Fällen, wo dies aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission angezeigt wäre, erfüllt.

1.5 Fazit und Schlusswort

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Geschäftsbericht 2018 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.

Hohe Bedeutung misst die Geschäftsprüfungskommission 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.

Hauptkritikpunkt der Geschäftsprüfungskommission ist die Integrierung des Legislaturberichts in den Geschäftsbericht. Dies ist einerseits aus formalen Gründen kritisch, da der Kantonsrat den Geschäftsbericht des Regierungsrates zu genehmigen hat. Der Legislaturbericht dagegen untersteht nicht der Genehmigung durch den Kantonsrat. Schwerer wiegt jedoch, dass sich zeigt, dass ein massgeblicher Teil der Massnahmen der Legislaturziele zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch gar nicht abgeschlossen werden konnte. Die meisten (55 von 110) sollen im laufenden Jahr ihren Abschluss finden. Der Regierungsrat hat damit den Abschluss der Mas-

snahmen und das Erreichen der Legislaturziele später noch auszuweisen. Damit besteht die Gefahr, dass keine Überprüfung der Umsetzung mehr stattfindet. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission ist die gemeinsame Berichterstattung über ein Geschäftsjahr und über die Legislatur ein systemischer Fehler.

Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt daher dem Regierungsrat, in der nächsten Legislatur zu prüfen, ob nicht eine Berichterstattung über die Legislatur erst zum tatsächlichen Abschluss der Legislatur und damit in einem separaten Bericht erfolgen sollte. Dies würde im Geschäftsbericht zudem die Gelegenheit bieten, die bereits tatsächlich umgesetzten Massnahmen ein wenig ausführlicher darzustellen.

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

Zürich, 13. Juni 2019

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Beat Habegger Emanuel Brügger

2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2018 bis Mai 2019

2.1 Allgemeines

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

2.2 Oberaufsicht

Gemäss § 34a 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 § 34a 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 § 34a Abs. 3 KRG nicht befugt. Gemäss § 34e 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. Sie kann zudem gemäss § 34e 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 hängtiges justizförmiges Verfahren unerlässlich ist, kann der Regierungsrat oder die zuständige oberste Justizbehörde gemäss § 34e Abs. 3 KRG anstelle der Herausgabe von Aktsakten einen besonderen Bericht erstatten. Das Amtsgeheimnis zum Schutze überwiegender öffentlicher Interessen kann gemäss § 34e Abs. 2 KRG gegenüber den Aufsichtskommissionen nicht geltend gemacht werden. Die Aufsichtskommission teilt ihre Feststellungen gemäss § 34e 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 Begnadigungsgesuchen. 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 vier 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.

Im vorliegenden Berichtszeitraum wurde ein Ermächtigungsgesuch der Justizkommission zur Antragstellung an die Geschäftsleitung zugewiesen. Ermächtigungsgesuche, welche rein querulatorischer Natur und unverständlich oder offensichtlich unbegründet sind, bilden die Mehrheit. Auch wenn sie regelmässig in einer Nichterteilung der Ermächtigung enden, erfordern sie einen erheblichen Aufwand der Justizkommission und der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Insbesondere die Eintreibung der Verfahrenskosten ist mit vergeblichem zusätzlichem Aufwand verbunden, da die Gesuchstellenden meist weder zahlungswillig noch zahlungsfähig sind. Oftmals ist den Gesuchstellenden auch nicht bewusst, dass sie mit einer Strafanzeige bei der Polizei ein am Ende meist kostenpflichtiges Verfahren beim Kantonsrat auslösen. Die Justizkommission hat aus diesem Grund in der letzten Berichtsperiode der Geschäftsleitung einen Vorschlag zur Optimierung des Verfahrens vorgelegt. Die Gesuchstellenden werden neu in einem Schreiben der Geschäftsleitung über die möglichen Kostenfolgen informiert. Dazu wird im Schreiben auf den Kostenrahmen von Fr. 100.- bis Fr. 1'000.- gemäss § 40 KRG und auf die durchschnittlich anfallenden Kosten, in der Regel Fr. 600.-, hingewiesen. Die Gesuchstellenden haben die Möglichkeit innerhalb einer Frist von 20 Tagen auf eine Weiterverfolgung zu verzichten. Ohne eine solche ausdrückliche Mitteilung nimmt das Verfahren seinen Lauf. Die bisherigen Erfahrungen mit dem neuen Verfahren sind durchzogen. Den Gesuchstellenden fällt es oft schwer, unmissverständlich ihren Willen kundzutun. Die Geschäftsleitung hat das Schreiben daher auf Vorschlag der Justizkommission mit einer vorgedruckten Erklärung ergänzt, welche bei Bedarf nur unterzeichnet und zurückgesendet werden kann. Ob mit dieser Änderung die gewünschte Vereinfachung erzielt werden kann, wird sich in der kommenden Berichtsperiode zeigen.

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte

Gemäss § 49c Abs. 3 KRG prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Rahmen von Ersatzwahlen hatte die Justizkommission 11 Richterämter auszusuchen und die hierfür eingegangenen 48 Kandidaturen zu prüfen. Mitte 2019 endet zudem die sechsjährige Amtsperiode der obersten kantonalen Gerichte. Im Rahmen dieser Gesamterneuerungswahlen waren weitere 26 Stellen auszuschreiben, wofür insgesamt 110 Bewerbungen eingingen, welche die Kommission zu prüfen hatte. Um die grosse Anzahl Bewerbungen verwalten zu können, waren die Bewerbungen für die Gesamterneuerungswahlen erstmals elektronisch bei der Justizkommission einzureichen. Die Erfahrungen damit waren sowohl seitens der Bewerberinnen und Bewerber als auch der Kommissionsmitglieder positiv. Auf Antrag des Regierungsrates hatte die Justizkommission zudem den Beschluss der Wahlen über die 27 Mitglieder des Schiedsgerichts für Sozialversicherungsstreitigkeiten zuhanden des Kantonsrates vorzubereiten (KR.-Nr. 5527/2019).

2.5 Geschäfte nach § 59a Geschäftsreglement des Kantonsrates

Die Justizkommission hat, ergänzend zu § 49c KRG, folgende Aufgaben: Vorberatung der Vorlagen der Gerichte, Beratung der Leistungsgruppenbudgets sowie des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans, der Nachtragskreditbegehren und der Rechnungen der Gerichte sowie die Beratung der Abrechnung von Verpflichtungskrediten der Gerichte, die vom Kantonsrat genehmigt werden müssen. Im Rahmen eines Massnahmenplanes zum Pendenzenabbau am

Sozialversicherungsgericht hatte die Justizkommission den Antrag des Sozialversicherungsgerichts auf temporäre Erhöhung der Richterstellen vorzubereiten (KR-Nr. 311/2018). Im Rahmen der Beratung des Leistungsgruppenbudgets hatte die Mehrheit der Justizkommission für das Sozialversicherungsgericht bereits eine Budgeterhöhung für die Einstellung des entsprechenden Personals beantragt, welche vom Kantonsrat gutgeheissen wurde.

2.6 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 und weiterer Regierungsratsbeschlüsse, des Jahresberichts der Staatsanwaltschaft, die mündliche Berichterstattung der Verantwortlichen an den Kommissionsitzungen und die Berichterstattungen der einzelnen Mitglieder der Justizkommission aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen.

2.6.1 Strafverfolgung Erwachsene

2.6.1.1 Geschäftsgang und Personal

Geschäftslast

Im Vorfeld zu den Ausführungen ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Reorganisation der Staatsanwaltschaft Kanton Zürich durch STR2020 Umbenennungen der Amtsstellen stattgefunden haben. So nennen sich die früheren Besonderen Staatsanwaltschaften heute Kantonale Staatsanwaltschaften und die Allgemeinen Staatsanwaltschaften wurden zu den Regionalen Staatsanwaltschaften.

Die Gesamtbelastung der Staatsanwaltschaft Kanton Zürich ist gegenüber dem Vorjahr insgesamt wieder angestiegen. Die Zahl der Eingänge bei den Regionalen Staatsanwaltschaften hat sich zwar auf dem hohen Niveau der letzten Jahre eingependelt, doch musste eine deutliche Zunahme der Fallzahlen für Wirtschaftsdelikte und Gewaltdelikte bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften verzeichnet werden. Insgesamt sind bei den acht Amtsstellen rund 29'100 neue Fälle eingegangen, fast ebenso viele konnten erledigt werden.

Eine Auswertung der Eingänge nach Deliktskategorie zeigte auch im vergangenen Jahr die Vermögensdelikte an der Spitze, wiederum gefolgt von den Verbrechen und Vergehen gegen das Strassenverkehrsgesetz und den Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz. Bei näherer Betrachtung der regionalen Verteilung zeigt sich, dass ca. 73 % der Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz ausserhalb der Stadt Zürich behandelt werden (STA Winterthur/Unterland rund 34%). Demgegenüber setzten die Verstösse gegen das Ausländergesetz und jene gegen das Betäubungsmittelgesetz mit je rund 50 % deutliche Schwerpunkte in der Stadt Zürich. Nebst einer generellen Zunahme von Delikten, welche unter Benutzung des Internets begangen werden, war eine Zunahme von Fällen qualifizierter häuslicher Gewalt festzustellen. Gründe für den Anstieg der häuslichen Gewalt dürften insbesondere am Bevölkerungswachstum, dem kulturellen Hintergrund von bestimmten Tätern als auch an einem verändern Anzeigeverhalten aufgrund des sehr guten Netzes von Beratungs- und Opferhilfestellen liegen, die am Ende zu mehr Untersuchungen führen.

Neue Formen von Raserdelikten konnten von der Verkehrsgruppe (zuständig für schwere Verkehrsdelikte und Raserunfälle) beobachtet werden. Die Delikte wurden dabei von den Tätern per Video aufgenommen. Die Auswertungen zeigten oftmals zwei nebeneinander fahrende Lenker, die teilweise bis zum Stillstand abbremsten und auf Kommando auf Geschwindigkeiten von bis zu 200 km/h beschleunigten. Zudem wurde eine ganz neue Art von verantwortungsloser Fahrweise entdeckt: Lenker schalteten auf der Autobahn bei einer Geschwindigkeit von

100km/h den Tempomaten ein und krochen auf den Rücksitz, währenddessen Mitfahrer das Lenkrad hielten.

Regionale Staatsanwaltschaften

Im 2018 betrafen rund 27'800 Fälle die Zuständigkeit der Regionalen Staatsanwaltschaften, wobei nach wie vor die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland am stärksten mit Eingängen belastet ist.

Auf Mitte 2018 wurden daher zwei kaufmännische Angestellte befristet für ein Jahr zu kaufmännischen Assistenz-Staatsanwältinnen befördert, die auf diese Art als Fallbearbeitende selbständige Untersuchungen führen und so zur Entlastung beitragen können. Die Kantonale Staatsanwaltschaft II übernahm 2018 zudem zur Entlastung insgesamt 130 Verfahren von den Regionalen Staatsanwaltschaften, nämlich 80 von der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland und 50 von der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis. Seit April 2018 verfügen die Regionalen Staatsanwaltschaften auch noch über einen weiteren Joker-Staatsanwalt, welcher primär bei krankheitsbedingter Abwesenheit und Mutterschaftsurlaub zum Einsatz kommt.

Kantonale Staatsanwaltschaften

Für die Kantonalen Staatsanwaltschaften war das Jahr 2018 ein Jahr des Umbruchs. In Umsetzung eines Teilprojekts von STR2020 wurden die verschiedenen Fachgebiete der Staatsanwaltschaft I auf zwei andere Kantonalen Staatsanwaltschaften verteilt. Die ehemalige Abteilung I A – Besondere Untersuchungen (u.a. Beamtendelikte) – wurde mit der Staatsanwaltschaft II zusammen geführt, die in Staatsanwaltschaft für Schwerpunktkriminalität, Cybercrime und Besondere Untersuchungen umbenannt wurde. Die ehemalige Abteilung I B – Rechtshilfe und Geldwäscherei – wurde in die Staatsanwaltschaft III für qualifizierte Wirtschaftsdelikte integriert. Per 1. April 2019 wurde schliesslich die ehemalige Staatsanwaltschaft IV in Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich für schwere Gewaltkriminalität umbenannt.

Nebst der Umstrukturierung hatten die Kantonalen Staatsanwaltschaften im Jahr 2018 1353 neue Fälle zu bearbeiten und zu bewältigen. Insgesamt konnten 1576 Verfahren erledigt werden. Die Belastungssituation hat sich bei allen drei Amtsstellen im vergangenen Jahr verschärft. Die Staatsanwaltschaft II konnte ihre Abteilung D (Kompetenzzentrum Cybercrime) weiter ausbauen. Die Sollstellen sind nun alle besetzt, wobei noch beträchtlich in die Ausbildung der Mitarbeitenden investiert werden muss. Trotz des sich fortsetzenden Trends in der technischen Veränderung der Fernmeldekommunikation ist es in verschiedenen Deliktbereichen gelungen die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. So gelangen der Staatsanwaltschaft II im Jahr 2018 dank nationaler und internationaler Ermittlungskooperation im Bereich bandenmässiger Überfälle auf Juweliergeschäfte (Phänomen "Pink Panther") mehrere Verhaftungen, Anklageerhebungen und Verurteilungen.

Die für qualifizierte Wirtschaftskriminalität und internationale Rechtshilfe zuständige Staatsanwaltschaft III verzeichnete 2018 erneut einen ausserordentlich hohen Anstieg an neu eingehenden Strafanzeigen, was zu einem Anstieg der Pendenzen um 24% führte. Die sachliche Zuständigkeitserweiterung aufgrund der vollzogenen Fusion mit der ehemaligen Staatsanwaltschaft I B war ein zusätzlicher Kraftakt, welcher jedoch aufgrund der nun besser nutzbaren Synergien bereits in mindestens fünf international zu bearbeitenden Verfahren Früchte trug, indem die Strafuntersuchungen zeitgleich mit Rechtshilfe- und/oder Geldwäschereiverfahren geführt werden konnten. Die Staatsanwaltschaft konnte so in insgesamt 18 Verfahren 30 Anklagen erheben, wobei die Schuldspruchquote bei 90% lag. So verurteilte das Bezirksgericht Zürich im November 2018 beispielsweise den früheren CEO und Verwaltungsratspräsidenten der Accu Holding wegen mehrfacher qualifizierter ungetreuer Geschäftsbesorgung und Urkundenfälschung zu vier Jahren Freiheitsstrafe.

Die heutige Staatsanwaltschaft I für schwere Gewaltkriminalität (bis zum 1. April 2019 Staatsanwaltschaft IV) erlebte im Jahr 2018 erneut eine sehr hohe Belastung. Die war einerseits auf

21 Neueingänge bei den qualifizierten Medizinalstraffällen und andererseits auf eine starke Zunahme bei den bereits angesprochenen Verfahren von qualifizierter häuslicher Gewalt zurückzuführen. Aufgrund der Schwere und Bedeutung der zu verfolgenden Taten erregte die Arbeit dieser Staatsanwaltschaft oftmals mediales Aufsehen. Die Mitarbeitenden konnten denn auch zahlreiche Anklagen vor Gericht vertreten und entsprechende Urteile erwirken.

Personal und Personalentwicklung

Im Jahr 2018 beschäftigen die Staatsanwaltschaften 425 Personen in 351 Vollzeiteinheiten, wobei 55% der Mitarbeitenden juristisch und 45% kaufmännisch tätig sind. Knapp zwei Drittel der Angestellten sind Frauen. 30% der Angestellten arbeiten Teilzeit. Die Staatsanwaltschaften sehen sich in der glücklichen Lage, keine Rekrutierungsprobleme zu haben. Dennoch scheint der Job der Staatsanwältin bzw. des Staatsanwaltes für Frauen momentan eine höhere Attraktivität aufzuweisen als für Männer, so dass es von der Oberstaatsanwaltschaft als wünschenswert betrachtet würde, wenn die Teams auch in einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis besetzt werden könnten. Anders sieht es auf der Führungsebene aus, wo meist männliche Mitarbeitende die Positionen besetzen. Auch hier würde man ausgeglichene Geschlechterverhältnisse begrüßen und hat dafür verschiedene Massnahmen ergriffen wie beispielsweise "Top-Sharing", also das Teilen einer Führungsposition durch zwei Teilzeitmitarbeitende.

Die Staatsanwaltschaft hat im Rahmen von STR2020 ihre Personalsituation detailliert analysiert. Die ständig wachsenden Herausforderungen durch neue Formen der Kriminalität, neue gesetzliche Vorgaben und Rechtsprechungsentscheide, gepaart mit dem weiter zunehmenden Bevölkerungswachstum im Kanton haben auch auf die Personalentwicklung der Staatsanwaltschaft grossen Einfluss. Die Staatsanwaltschaft wird die Justizkommission im kommenden Berichtsjahr über ihren berechneten Sollstellenplan informieren.

Überzeit-, Überzeitstunden- und Ferienguthaben

Der Abbau der Guthaben wird mit Einzelvereinbarungen und strenger Überprüfung weiter vorangetrieben. Verhaltensänderungen von Mitarbeitenden können über ein Arbeitszeiterfassungstool früh erkannt werden und so können Massnahmen ergriffen werden, um letztlich auch gesundheitlichen Problemen zuvorzukommen. Im Rahmen generell zunehmender Arbeitsbelastung verlangt dies eine umsichtige Führung.

2.6.1.2 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:

- a. Gewaltprävention
- b. Vermögenskriminalität
- c. Internetkriminalität
- d. Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

Gewaltprävention

Im Rahmen des Schwerpunkts Gewaltprävention wurden mit der Einführung des Kantonalen Bedrohungsmanagements (KBM, siehe auch www.kbm.zh.ch) auf Anfang 2015 die Abläufe für die behörden- und fachstellenübergreifende Zusammenarbeit zur Verhinderung von Gewalttaten massgeblich verbessert und mit der Bildung eines kantonsweiten Netzwerks von Ansprechpersonen institutionalisiert. Eine Betrachtung der Umsetzung des KBM gegen Ende der Periode zeigt auf, dass die neuen Strukturen und Arbeitsabläufe gefestigt werden konnten. Das Angebot der FFA (Fachstelle Forensic Assessment und Risk Management), wo der Polizei und den Staatsanwaltschaften forensisch-psychiatrisch und -psychologisch geschultes Fachpersonal in frühen Verfahrensstadien zur Risikoeinschätzung zur Verfügung steht, wurde so stark in Anspruch genommen, dass die Kapazitätsgrenzen bereits erreicht sind und ein Ausbau des Angebots in Zukunft unumgänglich scheint. Nach wie vor eine Herausforderung ist der Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern, welche psychische Auffälligkeiten aufweisen. Hier bestehen auf verschiedenen Gebieten Versorgungslücken, welche in Zusammenarbeit mit anderen Behörden und Institutionen in der nächsten Schwerpunktperiode zu schliessen sind, so dass die Gefährdung durch psychisch auffällige Personen in der folgenden Periode ein Schwerpunktthema sein wird.

Vermögenskriminalität (Konkursreiterei und Para-Wirtschaftskriminalität)

Konkursreiterei

Zielsetzung dieses Schwerpunktthemas war es, den systematischen Konkursmissbrauch einerseits präventiv durch Vernetzung aller Schnittstellenpartner und deren Sensibilisierung zu verhindern und andererseits auch repressiv konsequent zu ahnden. Amtsstellen wie Konkurs- und Steuerämter sollten zur frühzeitigen Anzeigerstattung motiviert werden. Dazu wurden Merkblätter verteilt, Mitarbeitende der Kantonspolizei referierten bei betroffenen Behörden und potentiell betroffenen Gläubigern und die Öffentlichkeit wurde mit gezielter Medienarbeit sensibilisiert. Zudem wurde eine Gesetzesänderung auf Bundesebene angestossen, um eine noch offene Lücke bei den objektiven Strafbarkeitsbedingungen zu schliessen. Mit diesen ergriffenen Massnahmen wurden die angestrebten Ziele sehr gut erreicht. Gegen rund 1000 Personen wurden Ermittlungen eingeleitet, viele der Verfahren konnten bereits abgeschlossen werden. Bei nur 10% der Fälle erfolgte die Erledigung durch Einstellung. Der bisher grösste Firmenbestatter mit 128 bestateten Gesellschaften konnte bereits zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt werden. Nach einem deutlichen Anstieg von Strafanzeigen in der Anfangsphase der Massnahmen, nahmen Neuanzeigen entsprechend im Verlauf der Schwerpunktperiode aufgrund der erfolgreichen Umsetzung ab. Der Teilschwerpunkt Konkursreiterei konnte daher abgeschlossen werden und wird nun im Regelbetrieb weitergeführt.

Para-Wirtschaftskriminalität (Para-WK)

Unter diesem Titel handelt es sich um Fälle, die an der Schnittstelle der Zuständigkeit der Regionalen und der Kantonalen Staatsanwaltschaften liegen, also um Verfahren mittelschwerer Wirtschaftskriminalität. Im Laufe der Bearbeitung dieses Schwerpunktthemas hat sich ergeben,

dass die Zuständigkeit für diese Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften verbleiben muss. Jedoch sind auch diese Fälle von mittlerer Komplexität und Grösse derart aufwändig, dass sie nicht als Nebenaufgabe zum regulären Arbeitsalltag bewältigt werden können. Erforderlich sind daher Spezialistinnen und Spezialisten, die sich in den Regionalen Staatsanwaltschaften, entlastet um die Aufgaben der Brandtour- und Transportdienste, mindestens vorwiegend der Bearbeitung dieser Fälle widmen können. Diese Para-WK-Staatsanwältinnen und -Staatsanwälte unterstützen mit ihrem Fachwissen darüber hinaus auch die nicht spezialisierten Fallbearbeitenden. Der Regierungsrat hat daher auch kürzlich mit RRB 1277/2018 vom 19. Dezember 2018 beschlossen, den Stellenplan in diesem Bereich um 10 Stellen zu erhöhen. Mit der Umsetzung der Vergrößerung der personellen Mittel wurde auch dieser Teilschwerpunkt abgeschlossen und in den Regelbetrieb überführt.

Internetkriminalität

Die Zielsetzung in diesem Bereich umfasste das Vorantreiben der personellen Ausstattung des Kompetenzzentrums Cybercrime, die Erweiterung der Kompetenzen im Bereich Digitale Forensik zur Sicherstellung und Auswertung von Datenträgern mittels personeller Verstärkung, den Ausbau der Fähigkeit zur Ermittlung von einfacherer Internetkriminalität zwecks Entlastung des Kompetenzzentrums und die Führung von Diskussionen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Das Kompetenzzentrum erhielt im Jahr 2018 302 neu zugeteilte Fälle, 362 Verfahren konnten erledigt werden. Von den beendeten Verfahren wurden 25% mit Strafbefehl, 3% mit Anklage und 72% mit Einstellung oder Sistierung abgeschlossen. Die hohe Zahl von Einstellungen hat damit zu tun, dass die Cyberkriminalität nicht an den Kantons- oder Landesgrenzen Halt macht und oftmals auch über langwierige und schlussendlich erfolglose Rechtshilfesuche nicht die Information erhältlich gemacht werden kann, die erforderlich wäre, um die Täter strafrechtlich zur Verantwortung ziehen zu können. Besonders hervorzuheben ist aber auch der Erfolg, welcher den Mitarbeitenden des Kompetenzzentrums beispielsweise im Falle eines Drogenhändlerrings im Darknet gelang, wo es zur Verhaftung von fünf Personen kam. Mit dem Aufbau und Ausbau des Kompetenzzentrums Cybercrime wurde der Schwerpunkt abgeschlossen und in den Regelbetrieb überführt. Dem Einfluss der Digitalisierung auf die Kriminalität wird entsprechend mit dem neuen Schwerpunkt "Digitales Strafverfahren" Rechnung getragen werden.

Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

Ziel dieses Schwerpunktes war die Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Kantonspolizei und den Staatsanwaltschaften. Die Umsetzung erfolgte mittels Schaffung eines direkten strategischen Dialogs im Rahmen vierteljährlicher Lagebesprechungen. Dabei werden gegenseitig aktuelle Informationen von gesamtbetrieblicher Bedeutung ausgetauscht und strategischer Entscheidungsbedarf geprüft. Zudem wurde die Feedbackkultur durch weitere Vernetzungstreffen gestärkt und polizeiseitig die obligatorische Ermittlungsplanung flächendeckend eingeführt mit regelmässigen Treffen der direkt Involvierten, anlässlich deren das gemeinsame Vorgehen bzw. die Fallplanung festgelegt wird. All diese regelmässigen Zusammenkünfte und die gemeinsame Untersuchungsplanung haben sich bewährt und sind inzwischen gefestigt, wenn auch noch weiteres Optimierungspotential besteht, worauf im nun geführten Regelbetrieb weiterhin geachtet werden wird.

Neu festgelegte bzw. modifiziert weitergeführte Schwerpunkte

Mittels Schwerpunktbildung versucht die Regierung auch in der neuen Legislaturperiode, den Entwicklungen der Strafrechtsverfolgung und den Änderungen der Kriminalitätsformen gerecht zu werden. Für den Zeitraum 2019-2022 wurden für die Oberstaatsanwaltschaft und die Polizei folgende Schwerpunkte festgelegt (RRB 187/2019):

- a. Seniorenzentrierte Kriminalität
- b. Geldwäscherei
- c. Digitales Strafverfahren
- d. Gefährdung durch psychische auffällige Personen
- e. Gewalt gegen Frauen

Die Justizkommission wird im nächsten Jahr ausführlicher über die neuen Schwerpunkte berichten.

2.6.1.3 Strategieprozess 2020 (STR 2020)

Das 2015 lancierte Projekt STR2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") hat 2018 weitere Konturen angenommen. STR2020 wurde als umfassendes Projekt gestartet, das Projekt wird aufgrund der seit 2015 gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der Umsetzung von STR2020 reorganisiert. Einerseits kann durch die Reorganisation verstärkt auf die Dringlichkeit einzelner Teilprojekte eingegangen werden, andererseits wird die Umsetzung einzelner Projekte optimiert.

Ziel ist es, mit den neuen Herausforderungen und Entwicklungen in der Kriminalität und in ihrer Bekämpfung Schritt halten zu können. STR2020 verfolgt dazu strategische Grundwerte wie Flexibilität und Durchlässigkeit zwischen den Amtsstellen. Des Weiteren sollen mit STR2020 folgende Ziele angegangen werden: ausgeglichene Belastung, abwechslungsreiche und stufengerechte Arbeit, vermehrte Teamarbeit, Konzentration auf wesentliche Projekte, verstärkter Support durch die zentralen Dienste und einfacherer Zugang zu Informationen. Zur Verfolgung dieser Ziele hat der Projektausschuss 2017 diverse Grob- und Detailprojekte verabschiedet.

Im 2018 erfolgten nun diverse konkrete Schritte zur Umsetzung der einzelnen Projekte. So fand die bereits erwähnte Reorganisation der Kantonalen Staatsanwaltschaften statt, welche in diesem Frühjahr mit der Umwandlung der Staatsanwaltschaft IV in die neue Staatsanwaltschaft I abgeschlossen wurde.

Um den angestrebten Belastungsausgleich strukturell angehen zu können, wurde bei den Regionalen Staatsanwaltschaften die Möglichkeit einer temporären Zuständigkeitsverschiebung für einzelne Gemeinden geschaffen. Per Januar 2019 wurden zudem die teilzentrale, direkte Fallzuteilung von bestimmten vordefinierten Verfahren sowie eine laufende Prüfung der Belastungssituation der Amtsstellen durch die Oberstaatsanwaltschaft eingeführt, worauf gegebenenfalls eine gesteuerte Zuteilung der Verfahren erfolgen kann.

Ebenfalls eine Reduktion der Belastung der Mitarbeitenden hat der Zusammenschluss von Transportdiensten und die Gebietsvergrößerung der Brandtourdienste im Rahmen des Pilotversuchs "Zürich-West" zum Ziel, wo im Frühjahr 2019 die Pikettendienste der Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl, Zürich-Limmat und Limmattal/Albis zusammengelegt wurden. In einem weiteren Schritt sollen die übrigen Staatsanwaltschaften zur Region "Zürich-Ost" zusammengefasst werden.

STR2020 verfolgt weiter das Ziel, die Staatsanwaltschaft Kanton Zürich als Arbeitgeberin zu stärken und ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu steigern. Nachdem 2017 das entsprechende Grobkonzept für die Schaffung von Fachkarrieren verabschiedet worden war, wurde im Jahr 2018 neu auch die Fachkarriere "Para-Wirtschaftskriminalität" in die Umsetzung überführt, dies in Ergänzung zu den bereits bestehenden Fachkarrieren "Strassenverkehrsrecht", "Krawall/Hooliganismus" und "Cybercrime". Die Fachkarrieren sollen Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, die keine Führungsaufgaben und damit keine klassische Führungskarriere anstreben, dennoch Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der Staatsanwaltschaft bieten.

Dort wo die Oberstaatsanwaltschaft auf Widerstände oder Skepsis gegenüber den Projektumsetzungen gestossen ist, fanden sogenannte "open talks" statt, welche sich als Erfolg erwiesen haben. Dabei geht es um einen Austausch, wo die Erwartungen und Befürchtungen gegenüber Veränderungen platziert und konstruktiv diskutiert werden können. Aufgrund der positiven Erfahrungen will die Oberstaatsanwaltschaft diese auch auf weniger konkrete Projekte bezogen weiterführen.

Die Justizkommission lässt sich von der Oberstaatsanwaltschaft weiter detailliert über den Inhalt und den Stand des Projektes STR2020 informieren und verfolgt dessen Entwicklung weiterhin aufmerksam.

2.6.1.4 Infrastruktur

Liegenschaften

Die Fertigstellung des PJZ rückt langsam näher. 2018 wurde mit dem Abschluss der Planung zur Raumabfüllung ein wichtiger Meilenstein erreicht. Die Bauarbeiten schreiten planmässig voran und der Rohbau wird gemäss aktueller Planung 2019 abgeschlossen. Mit Baustellenbesichtigungen der künftig im PJZ tätigen Mitarbeitenden konnte ein Stimmungsumschwung herbeigeführt werden, wobei sich die anfängliche Skepsis nun bei den meisten Teilnehmenden gelegt hat. Gemäss heutigem Stand der Planungsarbeiten ist der Bezug des PJZ für das Jahr 2022 zu erwarten.

IT

Projekt Justitia 4.0 und das Verhältnis zu RIS

Justitia 4.0 ist ein Konzept, welches den landesweiten, papierlosen Aktenverkehr über die ganze Justizlandschaft hinweg ermöglichen soll, wozu auch die ganzen Gerichte sowie die Anwaltschaft gehören. Teil von Justitia 4.0 ist das sogenannte HIS-Projekt (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz). Bei Justitia 4.0, und HIS als Teil davon, handelt es sich um Konzepte, nicht um eigentliche IT-Programme. Bezüglich RIS präsentiert sich der aktuelle Stand dahingehend, dass die Eigenentwicklung RIS1 durch ein neues Folgetool – ein Standardprodukt – ersetzt wird und RIS2 vorläufig weitergeführt wird. Dieses Nachfolgeprodukt muss wiederum in einem Submissionsverfahren bestimmt werden. Alle Fachapplikationen müssen jedoch in Übereinstimmung mit der HIS-Landschaft sein. Die endgültige Vergabe des RIS1 Nachfolgeproduktes verzögert sich aufgrund der Beschwerde am Verwaltungsgericht durch einen nicht-berücksichtigten Anbieter.

2.6.1.5 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Revision der Strafprozessordnung (StPO)

Das revidierte Sanktionenrecht ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Ende 2017 löste das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) zudem die Vernehmlassung zur geplanten Revision der Strafprozessordnung (StPO) aus. Die geplanten Änderungen hätten grosse Auswirkungen auf die Arbeitslast der Strafverfolgungsbehörden (ausführlich darüber berichtet wurde im letztjährigen Bericht der Justizkommission, KR-Nr. 5443a/2018). Aufgrund der offenbar teilweise auch kritischen Stellungnahmen von verschiedenen Seiten, erhofft man sich bei der Oberstaatsanwaltschaft noch gewisse Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage und erwartet gespannt die Botschaft des Bundesrates zur Revision.

Erste Erkenntnisse aus der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative

Die statistische Auswertung der Anwendung der Härtefallklausel im Strafbefehlsverfahren sowie die Anträge der Staatsanwaltschaft auf Landesverweisung vor Gericht zeigt für das Jahr 2018 die Anwendung der Härtefallklausel in 37 Strafbefehlsverfahren und 338 Anträgen auf

Anordnung der Landesverweisung vor Gericht. Das Bundesgericht fällte im Jahr 2018 zwei Entscheide im Zusammenhang mit der Anwendung der Landesverweisung, hat aber die Frage offen gelassen, ob das Freizügigkeitsabkommen oder das Strafgesetzbuch Vorrang haben. In den Entscheiden ist aber der Hinweis zu finden, dass die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative zu einer klaren Verschärfung der Praxis mittels der strafrechtlichen Landesverweisung geführt hat.

Kommunikationüberwachung

Die Verteilung der Kosten der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren ist ein Thema, welches von der Oberstaatsanwaltschaft in einer Arbeitsgruppe zu Änderung der entsprechenden eidg. Gebührenverordnung kritisch begleitet wird. Der ursprünglich geplante Kostendeckungsgrad und Verteilschlüssel für die Kantone hätte dem Kanton Zürich massive Mehrkosten auferlegt. Nun gab jedoch die eidg. Finanzkontrolle kürzlich bekannt, dass der Verteilschlüssel und der Kostendeckungsgrad des Bundes neu überarbeitet werden müssen. Die Kantone hoffen auf eine gerechtere Lastenverteilung.

2.6.2 Jugendstrafrechtspflege

2.6.2.1 Geschäftsgang und Deliktart

Die Jugendkriminalität im Kanton Zürich bleibt zum wiederholten Mal praktisch unverändert. Im Jahr 2018 eröffneten die Jugendanwaltschaften gegen 4787 Jugendliche ein Strafverfahren, was gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme von 0.8 Prozent bedeutet. Wiederum wurde jedoch ein Anstieg bei den Gewaltdelikten verzeichnet. 632 Jugendliche wurden eines solchen beschuldigt, 591 von ihnen lebten im Kanton Zürich. Die Oberjugendanwaltschaft stellte bei den Gewaltdelikten zwischen 2009 und 2015 eine kontinuierliche Abnahme fest, seit 2016 haben die Fallzahlen wieder zugenommen. Trotz dieser erneuten Zunahme von 9 Prozent liegt die Anzahl der Beschuldigten mit minus 45 Prozent noch immer massiv unter dem Niveau von 2009, als 1152 Minderjährige wegen eines Gewaltdelikts angezeigt worden sind. Die Beschuldigten sind dabei durchschnittlich 15.7 Jahre alt, zu 87,3 Prozent männlich und mehrheitlich nicht vorbestraft (55.8 Prozent). Bei jedem zweiten registrierten Vorfall handelte es sich um Einzeltäter, bei rund 40 Prozent waren mindestens drei Jugendliche beteiligt. Jugendgewalt spielt sich in zwei von fünf Fällen im öffentlichen Raum ab, in jedem sechsten Fall an einer Schule und in rund 10 Prozent zu Hause. In über 40 Prozent richtet sich die Gewalt gegen andere Jugendliche, in 20 Prozent war keine Beziehung zwischen der beschuldigten und der beschädigten Person nachzuweisen.

Während insgesamt der Anteil der Mädchen bei Verurteilungen von 24.8 auf 26.6 Prozent zunahm, ging der Ausländeranteil von 33.5 auf 32.7 Prozent zurück.

Die Anzahl laufender stationärer und ambulanter Schutzmassnahmen konnten dank der kontinuierlichen Abnahme der schweren Jugendgewalt bis 2016 weiter gesenkt werden.

Die Jugendstrafrechtspflege war aufgrund der hohen Jugendkriminalität insbesondere in den Jahren 2008/09 ein vielbesprochenes Thema. Seither hat die Jugendkriminalität stark abgenommen und verschiedene Optimierungsmassnahmen in der Jugendstrafrechtspflege in diesem Bereich konnten abgeschlossen werden. Die Oberjugendanwaltschaft wird jedoch die Werte betreffend Gewaltdelikte im Auge behalten und die Gründe für den Anstieg zu eruieren versuchen. Die durchschnittliche Untersuchungsdauer stieg zwar gegenüber dem Vorjahr leicht an, trotzdem konnten weiterhin rund 85% der Strafverfahren im Berichtsjahr innert 180 Tagen abgeschlossen werden, was gerade für minderjährige Täter speziell wichtig ist, damit sie die Konsequenzen ihrer Handlungen unmittelbar zu spüren bekommen. So besteht der weitaus grösste Teil der verurteilten Jugendlichen aus einmaligen Täterinnen und Tätern, die nie wieder bei der Jugendanwaltschaft in Erscheinung treten.

2.6.2.2 Infrastruktur

Neue Räumlichkeiten der Oberjugendanwaltschaft

Die Oberjugendanwaltschaft ist 2018 in neue Räume im Zentrum und Bahnhofsnähe von Winterthur umgezogen. Die nun bestehenden Sicherheitsvorkehrungen entsprechen den heutigen Bedürfnissen.

Plätze für straffällige Jugendliche mit schweren psychischen Problemen

Die Plätze für Personen mit schweren psychischen Problemen sind insbesondere im Jugendbereich Mangelware. Aus diesem Grund hat die Gesundheitsdirektion das Projekt zum Aufbau von Plätzen für Jugendliche mit psychischen Problemen aufgenommen. Die Direktion der Justiz und des Innern konnte in diesem Zusammenhang ihre Bedürfnisse in das Projekt einbringen. Bis zur Fertigstellung des Neubaus in der Psychiatrischen Klinik Rheinau sind die Jugendanwaltschaften insbesondere auf ausserkantonale Institutionen angewiesen. Bis auf weiteres müssen psychisch schwer angeschlagene Jugendliche auch in den Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK Basel) untergebracht werden. Insbesondere für straffällig gewordene weibliche Minderjährige ist die Problematik noch verschärft. Die Justizkommission wird sich in der kommenden Legislatur eingehender über die Problematik und mögliche Lösungsansätze informieren lassen und das Thema kritisch verfolgen.

2.6.2.3 Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege (KORJUS)

Die zuständigen Stellen entwickelten das Handlungsmodell «Kompetenz- und Risikoorientierung in der Jugendstrafrechtspflege» (KORJUS) erfolgreich weiter und verfolgten das Ziel, Interventionen und Ressourcen noch besser dem jeweiligen Rückfallrisiko anzupassen. Insbesondere im Bereich der Falltriage konnten Entwicklungen und Verbesserungen erzielt werden. Inzwischen verwenden bereits zehn deutschsprachige Kantone das Handlungsmodell KORJUS.

2.6.2.4 Öffentlichkeitsarbeit / Kommunikation

Die bereits etablierte Öffentlichkeitsarbeit bewährt sich weiterhin, auch im Hinblick auf Prävention und Aufklärung, was speziell bei dem auf erzieherischen Schwerpunkten basierenden Jugendstrafrecht wichtig ist. Eine aktive Informationspolitik soll die Bevölkerung für diese Themen sensibilisieren und sie soll nicht nur über negative Skandalgeschichten angesprochen werden.

2.7 Schlussbemerkungen und Dank

Die Justizkommission stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte weiterhin mit sich rasch und laufend 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 für den geleisteten Einsatz.

Zürich, 18. Juni 2019

Im Namen der Kommission:

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Jean-Philippe Pinto	Katrin Meyer

3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2018 bis Juni 2019

3.1 Bericht zur Rechnung 2018

3.1.1 Einleitung

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2018 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

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 Überblick¹ konsolidierte Rechnung 2018

Die Erfolgsrechnung 2018 des Kantons Zürich schliesst bei einem Aufwand von 15,399 Mrd. Franken und einem Ertrag von 15,948 Mrd. Franken mit einem Ertragüberschuss von 548 Mio. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Ertragüberschuss von 130 Mio. Franken einer Verbesserung von 418 Mio. Franken entspricht (Minderaufwand von 127 Mio. Franken oder 0,8%, Mehrertrag von 292 Mio. Franken oder 1,9%).

Werden die Nachtragskredite im Umfang von 76 Mio. Franken hinzugerechnet, sinkt das budgetierte Jahresergebnis auf einen Wert von noch 54 Mio. Franken. Die Erfolgsrechnung 2018 schliesst damit um 494 Mio. Franken besser ab.

Im Vergleich zu 2017 schneidet die Erfolgsrechnung 2018 um 181 Mio. Franken besser ab.

¹ Quellen: Geschäftsbericht und Rechnung 2018, diverse Unterlagen im Zusammenhang mit der Präsentation der Rechnung 2018 in der Finanzkommission am 14. März 2019 und gegenüber den Aufsichtskommissionen am 4. April 2019. Sämtliche Werte sind gerundet.

a) Der Vergleich zwischen Rechnung 2018 und Budget 2018 (einschliesslich Nachtragskredite) zeigt u.a. folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):

Erfolgsrechnung (+494)

+126 Gesundheitsdirektion

- +94 Minderaufwand für den kantonalen Anteil an der Fallpauschale in der somatischen Akutversorgung
- +14 Geringere Subventionen in der somatischen Akutversorgung und der psychiatrischen Versorgung
- +9 Minderaufwand für den kantonalen Anteil an der Leistungspauschale in der psychiatrischen Versorgung

+118 Finanzdirektion

- +118 Höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank
- +33 Sonderdividende Flughafen Zürich AG
- 30 Keine Gewinnausschüttung der EKZ wegen penderter Rechtsverfahren
- 12 Tiefere Steuererträge

+70 Behörden, Rechtspflege und Anstalten

- +61 Saldoverbesserung Universitätsspital Zürich

+53 Bildungsdirektion

- +38 Tieferer Aufwandüberschuss in der Berufsbildung, vor allem wegen eines höheren Bundesbeitrags und einer neuen Abgrenzungsmethodik bei den Beiträgen an die höhere Berufsbildung
- +22 Tieferer Aufwandüberschuss bei den Mittelschulen, vor allem wegen einer periodengerechteren Abgrenzung der Gemeindebeiträge an das Untergymnasium und tieferen Personalaufwands

+51 Direktion der Justiz und des Innern

- +31 Geringerer individueller Sonderlastenausgleich und weniger Fusionsbeiträge im kantonalen Finanzausgleich
- +17 Höhere Erträge aus Beschlagnahmungen und Einziehungen in der Strafverfolgung Erwachsener

Investitionsrechnung (+100)

Die Nettoinvestitionen fallen um 100 Mio. Franken besser aus als budgetiert. Die Investitionseinnahmen liegen 13 Mio. Franken höher, die Investitionsausgaben 87 Mio. Franken tiefer als budgetiert. Unter dem Strich resultierten Nettoinvestitionen von 989 Mio. Franken. Die Investitionen konnten vollständig aus der Erfolgsrechnung finanziert werden; der Selbstfinanzierungsgrad erreichte 116%.

b) Der Vergleich zwischen Rechnung 2018 und Rechnung 2017 zeigt u.a. folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):

Erfolgsrechnung (+181)

+145 *Direktion der Justiz und des Innern*

+130 Verbesserung kantonaler Finanzausgleich

+18 Höhere Erträge aus Beschlagnahmungen und Einziehungen in der Strafverfolgung Erwachsener

+89 *Finanzdirektion*

+89 Höhere Steuererträge

+32 Höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank

-35 Wegfall Verrechnung von BVK-Sanierungsbeiträgen durch Leistungsgruppe Nr. 4950 (Sanierung Mitte 2017 abgeschlossen)

+47 *Bildungsdirektion*

+54 Tiefere geleistete Beiträge in der Kinder- und Jugendhilfe

-49 *Volkswirtschaftsdirektion*

-50 Höhere Einlage in den Verkehrsfonds

-16 Tiefere Buchgewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften im Finanzvermögen des Strassenfonds

+11 Tieferer Beitrag an den ZVV wegen dessen geringerer Kostenunterdeckung

Investitionsrechnung (-127)

Der Saldo der Investitionsrechnung 2018 beträgt -989 Mio. Franken. Im Vorjahr lag der Wert noch bei -862 Mio. Franken. Die Investitionsausgaben sind mit 1,110 Mrd. Franken um 104 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die grössten Zunahmen sind im Universitätsspital Zürich mit 124 Mio. Franken und bei den Hochbauinvestitionen in der Bildungsdirektion mit 44 Mio. Franken zu verzeichnen. Die Investitionseinnahmen betragen im Berichtsjahr 121 Mio. Franken und sind damit um 24 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr.

Nettosteuererträge (+89)

Die Nettosteuererträge sind 2018 gegenüber dem Vorjahr um 89 Mio. Franken oder 1,2 Prozent gestiegen, was an den Staatssteuern liegt. Bei den juristischen Personen war eine Zunahme von 151 Mio. Franken, bei den natürlichen Personen von 26 Mio. Franken zu verzeichnen. Damit konnten die Einbussen von 44 Mio. Franken bei den Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie von 41 Mio. Franken bei der Verrechnungssteuer mehr als wettgemacht werden.

Eigenkapital und Verschuldung

Der hohe Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung 2018 hat dazu geführt, dass das Eigenkapital von fast 9 Mrd. Franken auf 9,5 Mrd. Franken angestiegen ist. Gleichzeitig ist die Verschuldung (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) – trotz hoher Investitionen – um 170 Mio. Franken auf noch 4,6 Mrd. Franken gesunken.

Mittelfristiger Ausgleich

Der von Verfassung und Gesetz verlangte mittelfristige Ausgleich der Staatsrechnung wird in der Periode 2011–2018 mit einem massgeblichen Ertragsüberschuss von knapp 1,2 Mrd. Franken erreicht.

Geldflussrechnung

Im Berichtsjahr haben die flüssigen Mittel um 264 Mio. Franken zugenommen. Aus betrieblicher Tätigkeit sind dem Staatshaushalt 1,158 Mrd. Franken zugeflossen, aus Investitionstätigkeit sind 980 Mio. Franken abgeflossen. Dazu kommen Zuflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 87 Mio. Franken.

Leistungsgruppe 9000 Kantonsrat und Parlamentsdienste

Die Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe 9000 weist für 2018 einen Saldo von rund –10,3 Mio. Franken aus. Gegenüber der Rechnung 2017 ist dieser um 0,9 Mio. Franken höher, während der bewilligte Budgetkredit 2018 um 0,1 Mio. Franken unterschritten wird. In diesem Zusammenhang lässt sich festhalten, dass die Überschreitung der 10 Mio. Franken-Grenze aufgrund der Rückstellungen in Höhe von Fr. 330 000 für allfällige AHV-Beitrags-Nachzahlungen erfolgt. Verschiedene weitere Verbesserungen sind jedoch unter der Grenze von Fr. 100 000 (bspw. Sitzungsgelder), weshalb sie im Geschäftsbericht nicht explizit ausgewiesen sind.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2018 zu genehmigen.

3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission

Bei der Prüfung der Rechnung 2018 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig mit Fragestellungen rund um die Korrektur der Investitionsausgaben, welche sie am 25. April 2019 der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Mit Schreiben vom 8. Mai 2019 wurden der Finanzkommission die entsprechenden Antworten zugestellt, welche nach einer kurzen Einführung in die Thematik nachfolgend in unveränderter Form wiedergegeben werden.

Hintergrund der Fragestellungen

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass das Investitionsbudget gesamthaft nur zu 75% ausgeschöpft wird. Dieser Umstand wurde bisher korrigiert, indem die Investitionsausgaben zentral in der Leistungsgruppe Nr. 4950 eine Verminderung erfuhren (wobei auch eine entsprechende Reduktion der Abschreibungen in der Erfolgsrechnung stattfand). Letztmals war dies beim Budget/KEF 2017-2020 der Fall.

Mit dem Budget/KEF 2018-2021 fand ein Systemwechsel statt. Dem Vernehmen nach werden die Korrekturen neu direkt in den einzelnen Direktionen bzw. den dazugehörigen Leistungsgruppen und nicht mehr pauschal in der Leistungsgruppe Nr. 4950 vorgenommen.

1. Welcher prozentuale Korrekturwert wurde gesamthaft für das Jahr 2018 bzw. die einzelnen Planjahre des Budget/KEF 2019-2022 festgelegt?

Mit den Richtlinien zum KEF 2018-2021 und Budget 2018 (RRB 221/2017) verzichtete der Regierungsrat darauf, Budgetkredite der Investitionsrechnung der einzelnen Leistungsgruppen in der Leistungsgruppe Nr. 4950 zentral zu korrigieren. Die Leistungsgruppen wurden angehalten, die Vorgaben des Regierungsrates umzusetzen. Die Vorgaben richteten sich inhaltlich nach der vom Regierungsrat festgelegten maximalen Neuverschuldung und den im KEF des Vorjahres geplanten Investitionen. Daher legte der Regierungsrat auch keinen prozentualen Korrekturwert fest. In den Richtlinien zum KEF 2019-2022 und Budget 2019 (RRB 241/2018) war das Vorgehen analog.

Mit diesem Vorgehen wird § 15 CRG befolgt, wonach für jede Leistungsgruppe ein Budgetkredit der Erfolgsrechnung und ein Budgetkredit der Investitionsrechnung festzulegen ist. Diese Aufgabe obliegt gemäss § 56 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung dem Kantonsrat.

Zentrale Korrekturen sowohl in der Erfolgsrechnung wie auch in der Investitionsrechnung widersprechen der erwähnten Zuständigkeitsordnung. Der Regierungsrat kann vom Kantonsrat beschlossene Budgetkredite nicht nachträglich abweichend festlegen, obwohl sich im Fall von zentralen Korrekturen die Frage stellt, ob die materielle Höhe der Budgetkredite der einzelnen Leistungsgruppen den formellen Beschlüssen des Kantonsrates zu den einzelnen Leistungsgruppen tatsächlich entspricht.

Aufgrund der gesetzlich nicht umsetzbaren zentralen Korrekturen (bzw. teilweisen Rückdelegation der Zuständigkeit des Kantonsrates an den Regierungsrat) führen diese letztlich dazu, den Finanzhaushalt aus einer Gesamtsicht formell anders darzustellen, als es sich aus der aggregierten Sicht der einzelnen materiell beschlossenen Budgetkredite ergibt. Sollte ein solches Vorgehen generell ins Auge gefasst werden, wären Umfang und Vorgehen gesetzlich festzulegen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der budgetierten Investitionsausgaben (Stand Kantonsratsbeschluss, ohne Kreditübertragungen und Nachtragskredite).

in Mio. Franken	Budget 2017	Budget 2018	Budget 2019
Budgetkredit Investitionsrechnung gesamt	-1'010.7	-1'037.4	-1'074.9
davon Leistungsgruppe 4950 (zentrale Korrektur)	270.1	-	-
Investitionsausgaben ohne Budgetkredit: USZ, PUK (ab Budget 2018), KSW, ipw (ab Budget 2019)	-	-127.8	-298.6
In den Leistungsgruppen zur Verfügung stehende Investitionsausgaben (ohne zentrale Korrektur)	-1'280.8	-1'165.3	-1'373.5

Es ergab sich somit insgesamt keine Verknappung der Investitionsmittel aufgrund des Methodenwechsels, sondern eine Verschiebung aufgrund der nun anlaufenden Umsetzung von Hochbauten, insbesondere im Spitalbereich. Im Vergleich zu früher sind die Leistungsgruppen deshalb angehalten, ihre Investitionen genauer zu planen. Aufgrund der Möglichkeit von Kreditübertragungen gemäss § 25 CRG sind laufende, aber verzögerte Projekte bzw. dafür in früheren Jahren beschlossene Budgetkredite davon nicht betroffen.

2. Wie wurde dabei der Korrekturwert auf die einzelnen Direktionen und von diesen auf die ihnen zugehörigen Leistungsgruppen verteilt?

Die Umsetzung der Vorgaben pro Direktion aus den Richtlinien bzw. deren Verteilung auf die Leistungsgruppen erfolgte durch die Direktionen. Allfällige saldoneutrale Abweichungen von den Vorgaben zwischen den Leistungsgruppen innerhalb einer Direktion obliegen im Budgetprozess normalerweise der Steuerungsautonomie der Direktionen.

Die Finanzkommission nimmt den Paradigmenwechsel von einem rein rechnerischen hin zu einem präziseren, sachorientierten Budgetierungsmechanismus in den einzelnen Leistungsgruppen zur Kenntnis. Gegenüber früher haben Planungs-, Überwachungs- und Controllingprozesse im neuen Verfahren erfreulicherweise einen wesentlich höheren Stellenwert erlangt.

3.1.4 Prüfung der Rechnung 2018 durch die Finanzkontrolle

Am 23. Mai 2019 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2018 des Kantons Zürich.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf²:

² Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018.

3.1.4.1 Beteiligungen

Die gegenwärtige Bilanzierung der Beteiligungen im Verwaltungs- oder Finanzvermögen und deren Bewertung ist noch nicht in allen Teilen genügend widerspruchsfrei geklärt und dokumentiert. Die Finanzkontrolle empfiehlt in diesem Zusammenhang, die dezentrale Verantwortung für die Bewertung und Bilanzierung der Beteiligungen zu überprüfen.

Bereits im Vorjahresbericht hat die Finanzkontrolle auf Inkonsistenzen bei der Bewertung und beim Ausweis von Beteiligungen hingewiesen. In seiner Stellungnahme hält der Regierungsrat mit Beschluss 182/2018 fest: Die Direktionen und die Staatskanzlei wurden beauftragt, im Hinblick auf die Erstellung des Geschäftsberichts 2018 die erforderlichen Daten und Dokumentationen für alle Beteiligungen zu liefern sowie die Qualität der Daten zu den bereits in den Vorjahren erhobenen Beteiligungen grundsätzlich zu überprüfen, um mögliche Qualitätsmängel zu bereinigen. Aus Sicht der Finanzkontrolle ergeben sich auch im Geschäftsbericht 2018 noch Fragestellungen, die einer Klärung bedürfen.

Zuordnung zu Finanz- oder Verwaltungsvermögen

Die Rechnungslegung für Beteiligungen hängt davon ab, ob die Beteiligungen dem Finanzvermögen oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden. Beteiligungen, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, zählen zum Verwaltungsvermögen. Andere Beteiligungen gehören zum Finanzvermögen.

Eine Beteiligung im Verwaltungsvermögen ergibt sich aus einer öffentlichen Aufgabenerfüllung im engeren oder weiteren Sinn, während einer Beteiligung im Finanzvermögen überwiegend ein finanzieller Anlagecharakter zukommt und eine entsprechende Performance und Rendite erwartet wird. Diese Unterscheidung wird auch dadurch gestützt, dass die Kompetenzen zur Beschaffung und Verwaltung von Anlagen im Finanzvermögen weitestgehend der Regierung und der Verwaltung zukommen, während Anlagen im Verwaltungsvermögen bei deren Beschaffung eine Ausgabe darstellen und dem verfassungsmässigen Kreditrecht unterstellt sind.

Die Finanzverwaltung hat für sämtliche in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Beteiligungen das Hilfsmittel "Steuerungsinstrument Beteiligungen" verwendet und anhand dessen die relevanten Fragestellungen zur Zuordnung dokumentiert. Darauf basierend wurden die Aktienanteile an der Zoo Zürich AG sowie der Anteil an der Genossenschaft Hoch-Etzel vom Verwaltungsvermögen ins Finanzvermögen überführt. Für die Überführung der Zoo Zürich AG in das Finanzvermögen war insbesondere ausschlaggebend, dass für diese Beteiligung keine rechtlichen Grundlagen bzw. Kantonsratsbeschlüsse zur öffentlichen Aufgabenerfüllung gefunden werden konnten. Dagegen wurden beispielsweise Beteiligungen an der MCH Group AG, der AG Hallenstadion Zürich, oder auch Beteiligungen an Kulturinstitutionen basierend auf entsprechenden Grundlagen im Verwaltungsvermögen belassen. Die Beteiligung an der SelfFin Invest AG, welche nach angewandten Kriterien klar im Finanzvermögen auszuweisen wäre, wurde aufgrund der gegenwärtigen interkantonalen Diskussionen um deren Zweckbestimmung und Weiterführung nach wie vor im Verwaltungsvermögen belassen.

Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen

Im Sinne von § 56 CRG werden Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert. Eine sachgerechte und einheitliche Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen erfordert ein einheitliches Verständnis und entsprechende Vorgaben. Unter anderem stellen sich dabei Fragen, wie ein Anschaffungswert

zu ermitteln ist und ob spätere Transaktionen den historischen Anschaffungswert verändern. Es ergeben sich auf Basis der erlangten Erkenntnisse aus den Fachdirektionen anhand einzelner nicht abschliessend aufgeführter Beispiele folgende konkrete Fragestellungen:

a) Welcher Wert kommt einer als Sacheinlage eingebrachte Beteiligung im Zeitpunkt der Gründung einer neuen Gesellschaft zu?

- Beispiel Flughafen Zürich AG: Gründung durch Sacheinlage der Flughafendirektion Zürich (FDZ) im Umfang des Nettovermögens von 444,9 Mio. Franken sowie der Einlage der 324'940 Aktien der Flughafenimmobilien-Gesellschaft (FIG) mit einem Nennwert zu Fr. 50. Der heute bilanzierte Wert von 511,7 Mio. Franken (pro Aktie Fr. 50) steht mit der vorgenommenen Sacheinlage nicht im Einklang.

b) Bleibt der Anschaffungswert des Anteils an einer Gesellschaft unverändert, wenn im Zeitpunkt der Fusion eine Aktienkapitalerhöhung vorgenommen wird?

- Beispiel Abraxas Informatik AG, Abraxas-VRSG Holding AG: Der Bilanzausweis zeigt den im Wesentlichen als Sacheinlage eingebrachten Wert in die ursprüngliche Abraxas AG.

c) Wenn angenommen werden muss, dass der effektive Wert einer Beteiligung unter dem Anschaffungswert liegt, ist der tiefere effektive Wert zu bilanzieren. Wie ist der effektive Wert zu ermitteln?

- Beispielsweise werden die Beteiligungen an Verkehrsunternehmen beinahe vollständig wertberichtigt ausgewiesen. Begründet wird dies damit, dass es sich dabei um defizitäre Betriebe handelt, welche Abgeltungen oder Subventionen erhalten und keine Ertragswerte bestehen. Dagegen werden im Finanzbericht für solche Verkehrsunternehmen teilweise Verkehrswerte aufgrund notierter Marktpreise publiziert. Somit existieren unterschiedlich ermittelte Verkehrswerte, welche zu unterschiedlichen Beurteilungen der Werthaltigkeit führen.

In ihrem letztjährigen Berichtsteil zur Genehmigung der Rechnung 2017 ist die Finanzkommission bereits eingehend auf die vorerwähnte Thematik eingegangen (vgl. Vorlage 5443a, S. 63ff. und S. 80f.). Die Kommission hält an ihren damaligen Überlegungen fest und erwartet von der Finanzdirektion weiterhin, dass die zur Schliessung der erkannten Inkonsistenzen in Angriff genommenen Arbeiten zügig und konsequent vorangetrieben werden. Diese hat in Aussicht gestellt, die Finanzkommission regelmässig über den Stand der Arbeiten zu informieren. Die Finanzkontrolle wird sich der Thematik anlässlich der Semesterberichterstattung I/2019 erneut vertieft widmen, wobei sie dem Kantonsrat im Detail erläutern möchte, welche Handlungsoptionen welche Auswirkungen auf die Rechte der Legislative nach sich ziehen.

3.1.4.2 Werthaltigkeit Investitionsbeiträge und Darlehen der Gesundheitsdirektion

Obschon Hinweise bestehen, dass die aktivierten Investitionsbeiträge an die Langzeitpflege aufgrund der veränderten Marktsituation Wertebussen erlitten haben, fehlt für diese Position eine fundierte Analyse einer möglichen Wertebusse.

Mit der Eigentumsübertragung des heutigen Kernareals des Kinderspitals an den Kanton Zürich in Verbindung mit dem Vertrag betreffend Abgeltung altrechtlicher Staatsbeiträge an die Investitionen des Kinderspitals vom 18. Februar 2013 ist das Darlehen im Umfang von rund 30 Mio. Franken als nicht mehr werthaltig zu betrachten.

Im Gesundheitsbereich sind per 31. Dezember 2018 noch ausgerichtete Investitionsbeiträge aus den Jahren 1982 bis 2005 von 53,3 Mio. Franken als Restbuchwert bilanziert. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Investitionsbeiträge an Alters- und Pflegeheime.

Die vollständige Abschreibung dieser Investitionsbeiträge wird aufgrund der festgelegten Nutzungsdauer in den Jahren 2038 bzw. 2039 erreicht. In der jüngeren Vergangenheit kam es im Markt für Alterspflegeleistungen zu verschiedenen strukturellen Veränderungen und es wurden Alters- und Pflegeheime geschlossen oder modernisiert. Des Weiteren ist festzuhalten, dass seit der Einführung des neuen Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetzes (SPFG) im Jahr 2012 die Mitfinanzierung der Langzeitpflege keine Aufgabe des Kantons mehr darstellt.

Vor diesem Hintergrund ist die Werthaltigkeit der ausgerichteten Investitionsbeiträge für die Langzeitpflege im Zeitraum 1982 bis 2005 einer kritischen Analyse zu unterziehen und soweit erforderlich eine entsprechende Wertkorrektur vorzunehmen.

Per Ende 2018 wird noch ein aktiviertes Darlehen an das Kinderspital Zürich Eleonorenstiftung im Wesentlichen für Immobilieninvestition am heutigen Standort Hottingen über 35,7 Mio. Franken ausgewiesen. Der Vertrag betreffend Abgeltung altrechtlicher Staatsbeiträge an die Investitionen des Kinderspitals vom 18. Februar 2013 sieht vor, dass die Amortisation und Zinszahlung bei Verlegung des Betriebs des Kinderspitals in den Neubau in der "Lengg" endet. Die Restwerte der Anlagen, welche in diesem Vertrag behandelt werden, sollen gemäss Vertrag zum Zeitpunkt der Verlegung des Betriebs des Kinderspitals an den neuen Standort "Lengg" (gemäss gegenwärtigen Schätzungen ca. Ende 2021) ohne weitere Belastung des Kinderspitals an den Kanton übergehen. Dies ist insbesondere damit begründet, dass diese Investitionen in die Bewertung der Immobilien im Rahmen des Tauschvertrags zwischen dem Kanton Zürich und dem Kinderspital eingeflossen sind. Mit der öffentlichen Beurkundung des Tauschvertrags zwischen Kinderspital und Kanton Zürich vom 20. April 2018 und dem entsprechenden Grundbucheintrag ging das Eigentum an den Immobilien des Kinderspitals formal an den Kanton über. Dies auch dann, wenn der Besitz der Immobilien im Sinne der vertraglichen Vereinbarung bis zum Zeitpunkt des Umzugs an den neuen Standort unentgeltlich beim Kinderspital liegt. Unter Berücksichtigung der vorliegenden vertraglichen Grundlagen und der formalen Eigentumsübertrag mit dem Grundbucheintrag erscheint der approximative Restwert der Investitionsbeiträge im Zeitpunkt der Übertragung des Besitzes (voraussichtlich 2021) nicht mehr werthaltig. Eine Werteinbusse im Umfang von 30,4 Mio. Franken wäre im Geschäftsjahr 2018 basierend auf der öffentlichen Beurkundung des Tauschvertrags zu berücksichtigen gewesen.

Die Finanzkontrolle wird die rechtliche Komponente des Darlehensverzichts im Rahmen der Semesterberichterstattung I/2019 wieder aufgreifen.

3.1.4.3 Leasing Gewerbegebäude

Der Mietvertrag für das Gewerbegebäude B an der Südstrasse 3 in Schlieren (Kantonsapotheke) hat den Charakter eines Leasingvertrags und ist entsprechend auszuweisen. Basierend auf dem vorliegenden Vertrag kann zwischen mieterspezifischem Ausbau und Grundausbau unterschieden werden. Während der mieterspezifische Ausbau zwingend als Finanzierungsleasing zu behandeln ist, kann für den Grundausbau im Rahmen des Ermessens sowohl ein Leasing als auch ein traditioneller Mietvertrag unterstellt werden. Aus Sicht der Finanzkontrolle wird aufgrund des komplexen Ausbaus, insbesondere im Bereich des Pharma-Engineerings, eine vertiefte Analyse einer möglichen Werteinbusse bzw. eines Rückstellungsbedarfs infolge eines belastenden Vertrages erforderlich.

Basierend auf RRB 985/2014 hat der Kanton Zürich mit der GHZ Gewerbe- und Handelszentrum Schlieren AG einen Mietvertrag für das Gewerbegebäude B an der Südstrasse 3 in Schlieren zur Nutzung durch die Kantonsapotheke Zürich abgeschlossen. Das Gebäude ist von hoher Komplexität. Es ist als eigentliche Betreiberliegenschaft zu bezeichnen.

Der Mietvertrag wurde auf eine feste Dauer von 20 Jahren abgeschlossen. Die Vermieterin räumt dem Mieter das Recht ein, den Mietvertrag nach Ablauf der festen Vertragsdauer von 20 Jahren zweimal, um jeweils zehn weitere Jahre zu verlängern. Der Mietzins für die ersten 20 Jahre wurde auf Fr. 560/m² p.a. bzw. Fr. 100/m² p.a. für die Technik und Lagerräume festgesetzt. Die Ausübung der vereinbarten Optionen nach 20 Jahren kann durch den Mieter zu einem Nettomietzinsansatz von Fr. 220/m² p.a. für die oberirdischen Räume und unverändert Fr. 100/m² p.a. für die Räume im Untergeschoss erfolgen.

Der vorliegende Mietvertrag kann entsprechend in die Elemente mieterspezifischer Ausbau und Grundausbau aufgeteilt werden. Während der mieterspezifische Ausbau klar als Finanzierungsleasing zu behandeln ist, kann für den Grundausbau im Rahmen des Ermessens sowohl ein Leasing als auch ein traditioneller Mietvertrag unterstellt werden. Es obliegt im Sinne der Bestimmungen des Handbuchs für Rechnungslegung dem kantonalen Rechnungswesen eine Beurteilung des Geschäftsfalls vorzunehmen und die Grundlagen zur Verbuchung des Leasings zu erarbeiten. Aus Sicht der Finanzkontrolle wird aufgrund des komplexen Ausbaus, insbesondere im Bereich des Pharma-Engineerings, eine vertiefte Analyse einer möglichen Wertebusse bzw. eines Rückstellungsbedarfs infolge eines belastenden Vertrags erforderlich.

Wie auch in Kapitel 3.2.5.2 ausgeführt, wird die Finanzkommission diese Ausführungen im Rahmen ihres Mitberichts betreffend Vorlage 5481 (Verselbstständigung der KAZ) berücksichtigen.

3.1.4.4 Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen

In drei Fällen erkennt die Finanzkontrolle eine erhebliche Unsicherheit betreffend die wirtschaftliche Vertretbarkeit von Rechnungsabgrenzungen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die vorliegende Dokumentation keine genügenden Rückschlüsse darauf zulässt, dass die Rechnungsabgrenzungen alle dem Sachverhalt angemessenen Informationen berücksichtigt. In zwei Fällen sind basierend auf den vorliegenden Grundlagen Fehler bei transitorischen Abgrenzungen im Umfang von 2,5 und 1,9 Mio. Franken festzustellen. In einem Fall werden Projektabgrenzungen transitorisch berücksichtigt denen kein Erfolg der Periode gegenübersteht und damit als nicht periodengerecht zu beurteilen sind. Diese Abgrenzungen im Umfang von mindestens 19,5 Mio. Franken sind als wirtschaftlich nicht vertretbar und nicht nachgewiesen zu beurteilen und stellen damit einen Fehler dar.

Als nicht korrigierte Fehler stellen sich unter anderem

- die Rechnungsabgrenzung im Umfang von 2,7 Mio. Franken der Kantonsapotheke für Unterhalts- und Erneuerungsverpflichtung dar. Für die mieterspezifischen Ausbauten gilt gemäss vorliegendem Vertrag, dass diese bezüglich Unterhalt und Erneuerung im Verantwortungsbereich des Kantons zu liegen kommen. Soweit die Amortisation einzelner gemieteter oder sich im Leasing befindlichen Sachanlagen eine Nutzungsdauer aufweisen, die geringer ist als die Miet- oder Leasingdauer, wird aufgrund der dadurch zu gering berechneten Amortisationen dieser Sachanlagen der Aufwand aus Nutzenverzehr der Periode in der Erfolgsrechnung zu tief ausgewiesen. Dieser zu geringe Aufwand der Periode soll regelmässig durch eine transitorische Passivierung kompensiert werden. Dabei ist beim Nutzenverzehr

die Amortisation im Rahmen der Mietzins- bzw. der Ratenzahlung des Leasings zu berücksichtigen. Diese Berücksichtigung wurde nicht vorgenommen. Damit wird die Rechnungsabgrenzung in Abhängigkeit der angewandten Parameter zu hoch ausgewiesen. Der Fehler bemisst sich auf rund 2,5 Mio. Franken. Für Unterhaltsverpflichtungen sind nach Auffassung der Finanzkontrolle keine Abgrenzungen angezeigt.

- Passive Projektabgrenzungen der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) im Umfang von 35,4 Mio. Franken dar. Diese können im Rahmen des Jahresabschlusses nicht genügend nachgewiesen werden und erscheinen nicht wirtschaftlich begründet. Insbesondere fehlen die zur Passivierung erforderlichen Leistungs- oder Finanzverpflichtungen gegenüber Dritten teilweise oder gänzlich. Der genaue Betrag, der nicht sachgerechten Abgrenzungen im Jahresabschluss 2018, kann aufgrund der vorliegenden Unterlagen nicht abschliessend ermittelt werden. Die ZHAW hat aufgrund der Resultate der vorliegenden Prüfung fehlerhafte Projektabgrenzungen von 19,5 Mio. Franken anerkannt und bei Projekten im Umfang von 6 Mio. Franken eine gewisse Unsicherheit bezüglich Richtigkeit eingeräumt.

Die Verantwortlichen der ZHAW haben der Finanzkommission eine Bereinigung bis 2021 zugesichert (vgl. Kapitel 3.2.5.2). Die Finanzkommission hält vor diesem Hintergrund fest, dass die fehlerhaften Projektabgrenzungen von 19,5 Mio. Franken zusammen mit der Wertebusse beim Kinderspital von 30,4 Mio. Franken die betragsmässig wesentlichsten Rechnungsabweichungen darstellen.

3.1.4.5 Einfache Gesellschaften

Es kann festgestellt werden, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens aber auch einzelne Verwaltungseinheiten zunehmend Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft oder auch durch Beitritt in Vereine eingehen. Eine solche Zusammenarbeit ist im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend nicht geregelt. Insgesamt ist diese Entwicklung bezüglich der Gründung oder Beitritt in einfache Gesellschaften oder Vereine zur Erreichung bestimmter Zielsetzung mit Sorge betrachten. Insbesondere gilt es diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken enthalten können und andererseits diese rechtlich unregelmässigen vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.

Die Zusammenarbeit einer kantonalen Verwaltungseinheit oder einer öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons Zürich mit weiteren öffentlich-rechtlichen oder privaten Partnern im Rahmen von einfachen Gesellschaften oder auch in Vereinen sind im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend auch nicht geregelt. Dennoch kann festgestellt werden, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens aber auch einzelne Verwaltungseinheiten zunehmend solche Partnerschaften eingehen. Forschungs- und Entwicklungszusammenarbeit mit anderen öffentlich-rechtlichen Institutionen und/oder der Privatwirtschaft werden immer wieder auf Basis von einfachen Gesellschaften oder über Vereine geregelt. Die von diesen einfachen Gesellschaften benötigten finanziellen Mittel und die zu erbringenden Leistungen sind unterschiedlich hoch und hängen stark von den jeweiligen Zielsetzungen ab. In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- a) Wie ist die Kompetenz zur Beteiligung an Personengesellschaften oder Vereinen geregelt?

- Gelten für die Gründung oder den Beitritt in eine einfache Gesellschaft dieselben Kompetenzbestimmungen wie bei Beteiligungen an Kapitalgesellschaften? Die Gründung einer einfachen Gesellschaft bedarf keiner speziellen Form. Ein Eintrag ins Handelsregister ist nicht möglich. Wie sind die Governance bezüglich Geschäftsführung, Aufteilung von Arbeit und Kompetenzen, Beiträge sowie die Gewinn- und Verlustverteilung zu regeln? Sollen hierzu Ordnungsmässigkeitsmerkmale rechtlich vorgegeben werden?

b) Wie sind die Kreditkompetenzen zur Einbringung von Leistungen und oder Finanzmitteln anzuwenden?

- Sind dabei insbesondere die allgemein gültigen Kreditkompetenzen bezüglich des Beitrags im Sinne von OR, Art. 531, Abs. 1 des Kantons bzw. der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt als Gesellschafter massgebend?
- Gelten dabei lediglich die vereinbarten einzubringenden finanziellen Mittel oder auch die vereinbarten Leistungen als Ausgabe?
- Ist zur Beurteilung der Kreditkompetenz das maximale mit dem Geschäft verbundene Risiko des Kantons bzw. der selbstständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalt als approximative Ausgabe massgebend? Die Gesellschafterinnen und Gesellschafter haften nach aussen solidarisch und unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der gesamten Gesellschaft. Eine Haftungseingrenzung besteht nur dann, wenn ein Gesellschafter ausdrücklich im eigenen Namen handelt.
- In welchen Fällen kann von gebundenen Ausgaben und in welchen Fällen muss von neuen Ausgaben ausgegangen werden?

c) Wie ist die Offenlegung der einfachen Gesellschaften geregelt? Zusammenarbeitsvereinbarungen werden nur dann mit jeweiligen Anteilen erfasst, wenn sie die Konsolidierungskriterien gemäss den Kriterien in § 54 CRG und § 28 RLV sinngemäss erfüllen. Dabei müssen die Vereinbarungen wesentliche Betriebsbeiträge von jährlich mindestens 20 Mio. Franken erfüllen.

- Gelten die Kriterien für den Ausweis in der konsolidierten Rechnung auch für die einzelnen Jahresrechnungen der Anstalten des Gesundheits- und Bildungswesens?
- Ist eine solche Form des Ausweises als genügend transparent zu beurteilen oder sind im Sinne der Informationspflicht an die Öffentlichkeit im Anhang weitere Angaben offenzulegen?

Die Relevanz der vorgenannten insbesondere rechtlichen Fragestellungen kommt an folgendem realen, jedoch anonymisierten Beispiel klar zum Ausdruck:

Im November 2018 wird unter dem Namen "XY" eine einfache Gesellschaft (nach Art. 530ff. OR) gegründet. Diese setzt sich als Ziel, ein Forschungszentrum aufzubauen. An der Gesellschaft sind neben kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten auch weitere öffentlich-rechtliche Institutionen und Private beteiligt. Die Anschubfinanzierung über 10 Mio. Franken für die ersten fünf Jahre wird je hälftig durch eine kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt und durch eine öffentlich-rechtliche Institution vereinbart.

Den Ausführungen im Gesellschaftsvertrag ist zu entnehmen, dass für die Gesellschaft eine eigene Rechnung geführt wird, welche zu revidieren ist. Die Gründer der Gesellschaft können gemäss Gesellschaftsvertrag ihre Leistungen für die Gesellschaft in Rechnung stellen sowie in vorgesehenen Fällen in eigenem Namen und auf Rechnung der Gesellschaft Verträge eingehen.

Für die Finanzierung der einfachen Gesellschaft ist geplant, mit externen Geldgebern Vereinbarungen abzuschliessen. Mit einer Stiftung konnte Anfang 2019 eine Vereinbarung über eine zweckgebundene Donation von jährlich 2 Mio. Franken über eine vorgesehene Laufzeit von 10 Jahren abgeschlossen werden. Die Donation wird in zehn jährlichen Tranchen von 1 Mio. Franken an die beiden finanzierenden öffentlich-rechtlichen Institutionen überwiesen.

Insgesamt betrachtet die Finanzkontrolle die vorgenannte Entwicklung bezüglich der einfachen Gesellschaften oder auch dem Beitritt in Vereine zur Erreichung bestimmter Zielsetzung mit Sorge. Insbesondere gilt es diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken enthalten können und andererseits diese rechtlich ungerichteten vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.

Die Finanzkontrolle empfiehlt dringend, diese Lücken in der Rechtssetzung zu schliessen. Die Finanzkommission erwartet vom Regierungsrat, dass er sich diesem Anliegen annimmt und auf eine zeitnahe Lückenschliessung hinwirkt. Da die Thematik neben der Finanzkommission auch die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) sowie die Geschäftsprüfungskommission (GPK) betrifft, werden die weiteren Schritte in Absprache/Koordination mit den beiden Kommissionen vorgenommen.

3.1.4.6 Schlussfolgerungen

Im Berichtsjahr sind insbesondere nicht korrigierte Fehler in den Bereichen Forderungen, Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, Investitionsbeiträge, Rechnungsabgrenzungen, Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Eigenkapital festgestellt worden. Die Nettoauswirkung der festgestellten Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2018 liegt bei 9,2 Mio. Franken, d.h. das Jahresergebnis der Rechnung 2018 von 548,4 Mio. Franken wäre um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto 9,2 Mio. Franken höher ausgefallen.

Im Grundsatz besteht in allen Organisationseinheiten der konsolidierten Rechnung ein im Sinne der Vorgaben dokumentiertes internes Kontrollsystem. Lücken erkennt die Finanzkontrolle bei ausgewählten IT-Systemen und bei den Kontrollmassnahmen der zu meldenden finanzrelevanten Anhangsinformationen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rechnung des Kantons Zürich sauber geführt ist und die von der Finanzkontrolle dargelegten Feststellungen zur Jahresrechnung, das Gesamtergebnis nicht wesentlich beeinflussen.

3.1.5 Würdigung und Ausblick

3.1.5.1 Würdigung

Die Rechnung 2018 zeigt – wie schon im Vorjahr – einen Ertragsüberschuss im dreistelligen Millionenbereich. Die erfreulichen Ergebnisse wurden von den in Kapitel 3.1.2 umschriebenen Sondereffekten begünstigt, sind aber auch einer guten Haushaltsdisziplin von Regierung und Verwaltung zu verdanken. Der gesetzlich geforderte mittelfristige Ausgleich über die letzten acht Jahre ist mehr als erreicht (kumulierter Ertragsüberschuss von knapp 1,2 Mrd. Franken). Wichtige Kennzahlen wie das Eigenkapital und die Verschuldung haben sich verbessert. In der Investitionsrechnung konnten die budgetierten Investitionsausgaben beinahe vollumfänglich ausgeschöpft werden, was hinsichtlich Investitionsplanung einer Punktlandung gleichkommt. Die Rating-Agenturen Standard & Poor's und Fitch vergeben dem Kanton Zürich weiterhin die

Höchstnote AAA. Der Kanton Zürich hat sich insgesamt eine gute Ausgangslage geschaffen, um die anstehenden Herausforderungen zu meistern.

Die aus den Abklärungen der Finanzkommission zur Rechnung 2018 gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die gegenwärtige Bilanzierung der Beteiligungen im Verwaltungs- oder Finanzvermögen und deren Bewertung noch nicht in allen Teilen genügend widerspruchsfrei geklärt und dokumentiert ist. Im Weiteren lässt sich festhalten, dass insbesondere im Verwaltungsvermögen für verschiedene Positionen ungenügende oder keine fundierten Analysen von möglichen Wertebussen durchgeführt wurden. Dadurch kann eine Überbewertung des Verwaltungsvermögens nicht ausgeschlossen werden. Kritisch im Auge zu behalten ist auch das zunehmende Eingehen von Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft oder durch den Beitritt in Vereine. Derartige Zusammenarbeitsformen sind im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und dementsprechend nicht geregelt. Sowohl bei der Zuordnung zu Verwaltungs- resp. Finanzvermögen als auch bei den erwähnten Partnerschaften stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die politischen Steuerungsmöglichkeiten sowie der Übertragung von Rechten und Kompetenzen.

Weitere zu beobachtende Themenfelder lassen sich im Leasingbereich, beim Vergabeprozess von Lotteriefondsgeldern im Bildungsbereich sowie der Vereinnahmung, Abrechnung und Berichterstattung im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton Zürich (Schutzbauten, Wasser, Revitalisierungen, Wald und Naturschutz) verorten. Die Semesterberichterstattungen 2018 der Finanzkontrolle weisen verschiedentlich darauf hin (vgl. Kapitel 3.2.5).

Die Finanzkommission gibt dem Regierungsrat zusammenfassend die folgenden Empfehlungen ab und wird sich periodisch über deren Umsetzungsstand informieren lassen:

- Überprüfung der dezentralen Verantwortung für die Bewertung und Bilanzierung der Beteiligungen und Überprüfung der Zuordnung zu Finanz- resp. Verwaltungsvermögen.
- Sicherstellung einer sachgerechten, einheitlichen und transparenten Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen durch die Entwicklung eines einheitlichen Verständnisses mit entsprechenden Vorgaben.
- Ausarbeitung und Implementierung einer Rechtsgrundlage für Zusammenarbeitsformen im Rahmen von einfachen Gesellschaften.

3.1.5.2 Ausblick

Mit dem Ertragsüberschuss von rund 548 Mio. Franken schliesst die Staatsrechnung 2018 deutlich besser ab als budgetiert. Damit setzt sich der Trend der vergangenen Jahre fort. Positiv bewertet die Finanzkommission insbesondere den hohen Selbstfinanzierungsgrad bei den Investitionsausgaben. Trotz hoher Investitionsausgaben von 1,110 Mrd. Franken lag er mit 116% auch im vergangenen Jahr wieder über dem Schwellenwert von 100% – das heisst, die Investitionen konnten ohne zusätzliche Verschuldung aus eigenen Mitteln finanziert werden. Die kontinuierliche Erweiterung und Modernisierung der Infrastruktur ohne zusätzliche Verschuldung ist von zentraler Bedeutung für den Erhalt und Ausbau der Standortattraktivität. Das hohe Investitionsvolumen wird im wachsenden Kanton Zürich auch in den kommenden Jahren anhalten.

Trotz den erfreulichen Zahlen gilt es aus Sicht der Finanzkommissionen aber auch anzumerken, dass in den vergangenen Jahren jeweils grosse Diskrepanzen zwischen den vom Kantonsrat

verabschiedeten Budgetzahlen und den tatsächlichen Rechnungsabschlüssen festzustellen waren. Im Zeitraum zwischen 2016 und 2018 betragen diese insgesamt rund 1,2 Mrd. Franken. Diese Diskrepanz gilt es nach Möglichkeit zu vermindern.

Das Ergebnis der Rechnung erhöht auf jeden Fall den zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum für anstehende Herausforderungen wie bspw. die kantonale Umsetzung der Steuerreform 17 (SV 17). Die Finanzkommission wird die zukünftige Finanzplanung des Regierungsrats auch weiterhin aus einer finanzpolitisch übergeordneten Sichtweise heraus in unterstützender, koordinierender und überwachender Funktion kritisch begleiten.

3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2018 bis Juni 2019

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 (JUKO) 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 JUKO. 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 2018 bis 20. Juni 2019) traf sich die Finanzkommission zu 27 Sitzungen.

3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben

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

- Budget 2019 des Kantons Zürich, 5494 b
- Rechnung 2018 des Kantons Zürich, 5432 a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2018

Zudem wurden von der Kommission die folgende Vorlagen und Berichte diskutiert und zur Kenntnis genommen:

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2019 bis 2022 (KEF 2019) des Kantons Zürich, 5494
- Verwaltungsrechnung 2018, Zwischenberichterstattung II mit Stichtag 31. August 2018 (RRB 949/2018 vom 3. Oktober 2018)
- Verwaltungsrechnung 2019, Zwischenberichterstattung I mit Stichtag 30. April 2019 (RRB 539/2019 vom 5. Juni 2019)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2018 vom 12. September 2018
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2018 vom 5. März 2019
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 7. Mai 2019

Im Weiteren liess sich die Finanzkommission von der Finanzdirektion periodisch schriftlich über die aktuelle wirtschaftliche Situation informieren.

Zudem behandelte sie zuhanden des Kantonsrates die Vorlagen 5494, Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2018 (II. Sammelvorlage) und 5546, Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2019 (I. Sammelvorlage).

3.2.3 Lotteriefonds

Im Zeitraum von Juli 2018 bis Juni 2019 hat die Finanzkommission die drei nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen abschliessend zuhanden des Kantonsrates beraten:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins "200 Jahre Alfred Escher & Gottfried Keller" zur Durchführung von Jubiläumsaktivitäten 2019, Vorlage 5461
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Schützengesellschaft der Stadt Zürich zur Sanierung des historischen Schützenhauses Albisgütli, Vorlage 5486
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Staatsarchivs des Kantons Zürich für das Projekt "Elektronische Edition des Amtsblatts des Kantons Zürich", Vorlage 5509

Weiter nahm die Finanzkommission im Berichtsjahr den Geschäftsbericht 2018 sowie die Finanzplanung 2020 bis 2023 des Lotteriefonds zur Kenntnis.

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

3.2.4 Weitere Geschäfte

3.2.4.1 Vorlage 5336 betreffend Postulat KR-Nr. 24/2015 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung

Mit Vorlage 5336a beantragte eine deutliche Mehrheit der Finanzkommission dem Kantonsrat, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Ergänzungsberichts innert dreier Monate zu beauftragen. Die Kommissionsmehrheit wollte vom Regierungsrat insbesondere vertiefte Erläuterungen zur Einführung des Statistiktools Vstat, zum Stellenumfang einer zentralen Beschaffungsstelle sowie zur Implementation der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe "Compliance" erhalten. Zudem ersuchte sie den Regierungsrat in diesem Zusammenhang, aus seinen Reihen eine Delegation – ergänzt mit Mitarbeitern der Verwaltung – an eine Präsentation über ein heute bestehendes, zentrales Beschaffungswesen zu entsenden.

Die Kommissionsminderheit warnte vor übertriebenen Erwartungen an eine zentrales Beschaffungswesen und beantragte dem Kantonsrat, das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Der Kantonsrat folgte schliesslich am 26. März 2018 mit 155:11 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

Mit Vorlage 5336b vom 13. Juni 2018 legte der Regierungsrat seinen Ergänzungsbericht vor. Eine knappe Mehrheit der Finanzkommission erachtete die darin umschriebenen Fortschritte im Beschaffungswesen als ausreichend dargelegt, um den Kantonsrat die Abschreibung des Postulats zu beantragen. Die Kommissionsminderheit stellte in einzelnen Bereichen (Schaffung

Amt für Informatik, Reorganisation Immobilienbewirtschaftung, Bauleistungen etc.) der Beschaffung ebenfalls Fortschritte fest. Dies gilt auch hinsichtlich des Querschnittsbereichs Compliance. Dennoch hält sie eine weitere Optimierung des Beschaffungswesens für möglich. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf das Statistiktool Vstat hingewiesen, dessen Einführung für sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei auf den 1. Januar 2019 geplant ist. Dieses Statistiktool soll dahingehend ausgewertet werden, wie eine direktionsübergreifende Beschaffung Kostensenkungen ermöglicht. Des Weiteren fordert die Kommissionsminderheit den Regierungsrat und die Geschäftsprüfungskommission auf, die unter Punkt 4 im Ergänzungsbericht vorgeschlagene Veranstaltung durchzuführen und den Dialog zum Thema wieder aufzunehmen.

In seiner Sitzung vom 27. Mai 2019 folgte der Kantonsrat der Kommissionsminderheit mit 95:71 Stimmen schrieb das Postulat mit der abweichenden Stellungnahme ab. Die Finanzkommission wird sich zukünftig und unter Beizug einer Delegation der GPK periodisch von der Baudirektion über den Umsetzungsstand informieren lassen.

3.2.4.2 Parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 von Davide Loss, Markus Späth-Walter und Cyrill von Planta betreffend Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben

Vorbehaltener Beschluss

Die Einführung eines gesetzlich vorgesehenen Anfechtungsrechts unter gleichzeitiger Pflicht des Regierungsrats, Beschlüsse über gebundene Ausgaben von einmalig über 3 Mio. Franken bzw. wiederkehrend über Fr. 300 000 der Geschäftsleitung des Kantonsrats mitzuteilen, wurde von der Finanzkommission am 27. September 2018 mit vorbehaltenem Beschluss einstimmig verworfen.

In ihren Beratungen kam die Kommission zum Schluss, dass es grundsätzlich der Legislative obliegt, den Handlungsspielraum der Exekutive in einem klar definierten politischen Prozess festzulegen. Jede Handlung der Exekutive und der Verwaltung bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Diese wird vom Parlament und Souverän festgelegt. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sind finanzielle Mittel notwendig, welche ebenfalls von der Legislative festgelegt werden. Die Exekutive benötigt in dieser Hinsicht aber auch einen gewissen Handlungsspielraum, welchen ihr das CRG in § 37 Abs. 2 mit der Definition von gebundenen Ausgaben zugesteht.

Weiter übt das Parlament die Aufsicht über die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit aus. Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Finanzkontrolle prüfen regelmässig die recht- und zweckmässige Verwendung der öffentlichen Mittel durch Regierung und Verwaltung. Damit sind ausreichend Kontrollinstanzen innerhalb des parlamentarischen Prozesses gegeben. Mit einer Annahme der parlamentarischen Initiative würde die Gerichtsbarkeit über die Kontrolle des Parlaments gestellt. Solange keine strafrechtlich relevanten Sachverhalte vorliegen, sollen die im normalen politischen Prozess wahrgenommenen Kompetenzen nicht durch Gerichtsverfahren blockiert oder beschnitten werden.

Hingegen fand in der Kommission mit 7:4 Stimmen eine Änderung der Kantonsverfassung und des CRG, mit welcher die Gesetzeslücke politisch vollständig geschlossen werden kann, eine Mehrheit. Dementsprechend beantragt die Kommissionsmehrheit in der Verfassung, die Grenze für das fakultative Referendum bei Beschlüssen des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben von 6 Mio. auf 4 Mio. Franken und über neue wiederkehrende Ausgaben von Fr. 600 000 auf Fr. 400 000 senken. Gleichzeitig soll der Regierungsrat im Rahmen des Budgets zukünftig

über neue einmalige Ausgaben bis 4 Mio. Franken (bisher 3 Mio. Franken) und neue wiederkehrende Ausgaben bis jährlich Fr. 400 000 Franken (bisher Fr. 300 000) beschliessen können. Um die gewohnte Systematik beibehalten zu können, werden weitere Gesetzesbestimmungen in der Kantonsverfassung und dem CRG auf die neuen Grenzwerte angepasst. Insgesamt erfährt der Regierungsrat mit den Anpassungen eine massvolle Anhebung seiner Ausgabenkompetenz. Als Ausgleich dazu kann gegen eine vom Regierungsrat beschlossene, als gebunden (obwohl sie neu ist) deklarierte, einmalige Ausgabe von mehr als 4 Mio. Franken Stimmrechtsbeschwerde erhoben und geltend gemacht werden, die Ausgabe sei zu Unrecht als gebunden erklärt und nicht dem fakultativen Referendum unterstellt worden, was die politischen Rechte von Stimmbürgern verletze.

Die Kommissionsminderheit lehnte die geänderte parlamentarische Initiative ab. Obwohl auch sie die Problematik anerkennt, möchte sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer punktuellen Verfassungsänderung mit dem damit einhergehenden Aufwand absehen. Sie erwartet aber vom Regierungsrat, dass er die Problematik für die nächste Verfassungsrevision proaktiv aufnimmt.

Schlussabstimmung

Die Kommission nahm die mit RRB 170/2019 dargelegte Stellungnahme des Regierungsrates im März 2019 zur Kenntnis (vgl. KR-Nr. 30a/2018, S. 7ff.). Mit Beschluss vom 4. April 2019 beantragte sie dem Kantonsrat erneut einstimmig, die ursprüngliche parlamentarische Initiative abzulehnen. Gleichzeitig bestätigte die Kommissionsmehrheit mit 7:4 Stimmen unverändert ihren vorbehaltenen Beschluss, wonach die bestehende Gesetzeslücke mittels der umschriebenen Anpassung der Grenzwerte in der Kantonsverfassung und im CRG geschlossen werden soll.

Die Kommissionsminderheit lehnte die geänderte parlamentarische Initiative wiederum ab. Ihres Erachtens drängt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine punktuelle Revision der Kantonsverfassung auf. Der Vertreter der Grünen-Fraktion ist zudem nicht bereit, die Ausgabenkompetenzen des Regierungsrates zu erhöhen.

Die geänderte parlamentarische Initiative ist momentan auf der Traktandenliste des Kantonsrates.

3.2.4.3 Mitbericht der Finanzkommission betreffend Gesetz über die Verselbstständigung der Kantonsapotheke Zürich (Vorlage 5481)

Mit Schreiben vom 21. November 2018 wurde die Finanzkommission von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) gebeten, zur titelerwähnten Vorlage einen Mitbericht zu erarbeiten. Dieser soll neben finanzpolitischen Aspekten insbesondere auch Fragen zur Wirtschaftlichkeit näher beleuchten.

Zwischenzeitlich nahmen die Verantwortlichen der Finanzkontrolle und des USZ zu verschiedenen finanziellen Fragestellungen mündlich in der Kommission Stellung. Weil die Gesundheitsdirektion unterdessen eine Unternehmensbewertung in Auftrag gegeben hat, wird die Finanzkommission ihre Beratungen erst bei Vorliegen der entsprechenden Ergebnisse wieder aufnehmen.

3.2.4.4 Mitbericht der Finanzkommission betreffend Bewilligung eines Verpflichtungskredits für den Innovationspark Zürich (Vorlage 5502)

An ihrer Sitzung vom 24. Januar 2019 beschloss die Finanzkommission einstimmig, zur titelerwähnten Vorlage einen Mitbericht zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben

(WAK) zu verfassen. Im Rahmen der Sitzung vom 21. März 2019 präsentierte die Volkswirtschaftsdirektorin (im Beisein des Finanzdirektors) der Kommission das Geschäft eingehend. In den Beratungen standen die finanziellen Aspekte der Vorlage und deren Einordnung in den kantonalen Finanzhaushalt im Vordergrund, wobei sie mit Schreiben vom 18. April 2019 an die WAK zu den nachfolgend dargelegten Erwägungen und Schlussfolgerungen kam.

Erwägungen

Für die Baurechte des Bundes, die Finanzierung der Erschliessung und für die Unterstützung der Stiftung Innovationspark beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat bekanntlich einen Verpflichtungskredit von insgesamt 217,6 Mio. Franken. In Bezug auf diese Summe muss betont werden, dass es sich beim Innovationspark Zürich um ein mehrjähriges Generationenprojekt mit entsprechend langer Umsetzungsdauer (Realisierungshorizont 20 bis 30 Jahre) handelt. Als Folge davon verteilen sich die Ausgaben über viele Jahre, wobei der überwiegende Teil in Form von Darlehen oder Vorfinanzierungen geleistet wird; d.h. die Mittel fliessen über die Zeit zurück.

Aus Sicht der Finanzkommission lässt sich festhalten, dass die Kreditvorlage zum Innovationspark umfassend, korrekt und vollständig ausgearbeitet ist. Im Verpflichtungskredit ist alles enthalten, was inhaltlich zusammenhängt, sich gegenseitig bedingt und allein keinen Sinn ergibt (wie bspw. eine Kantonsstrasse). Die Baurechte werden Zug um Zug (Kanton an Unterbaurechtsnehmer und Bund an Kanton) abgegeben und zu diesem Zeitpunkt bilanziert. Die Verpflichtung aus dem Baurecht des Bundes ist damit saldoneutral (d.h. der Baurechtszins wird mindestens in gleichem Umfang dem Unterbaurechtsnehmer weiterbelastet), muss aber gemäss dem Bruttoprinzip bilanziert werden. Das ist nichts anderes als eine Garantie oder Bürgschaft, also eine Absicherung für den "Worst Case". Zudem sind im Verpflichtungskredit auch alle rückzahlbaren Darlehen enthalten.

An dieser Stelle lässt sich ergänzend anfügen, dass gemäss Baurechtsvertrag zwischen Bund und Kanton der Heimfall so geregelt ist, dass der Bund die Bauten zu 80% des Verkehrswerts übernehmen müsste. In diesem Zusammenhang teilt die Volkswirtschaftsdirektorin auf Anfrage mit, dass davon ausgegangen werden kann, dass die Bedingungen des Baurechtsvertrags mit dem Bund 1:1 in die Unterbaurechtsverträge mit den Investoren übernommen werden.

Weiter weist die Finanzkommission darauf hin, dass die finanziellen Kosten für den Kanton unter Berücksichtigung der Fristigkeit für den kantonalen Finanzhaushalt tragbar sind. Im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) wird eine nachvollziehbare finanzielle Belastung von 40,6 Mio. Franken eingeplant, wobei in erster Linie für die Erschliessung durch die Staatsstrasse Parkway sowie die Erstellung des Kern- und Sântisparks Kosten anfallen.

Auf die Frage der Kommission nach weiteren Folgeprojekten (insbesondere ÖV-Erschliessung) und deren Kosten teilte die Volkswirtschaftsdirektion schriftlich mit, dass die Erweiterung der Glattalbahn ("GlattalbahnPlus") im vorliegenden Kreditantrag nicht enthalten sei. Sie wird in einem separaten Eisenbahnprojekt geplant und dann entsprechend vorgelegt. Die zu erstellende Strecke geht weit über den kurzen Abschnitt durch den Perimeter des Innovationsparks hinaus. Aus heutiger Sicht sind die dafür anfallenden Kosten kaum abschätzbar, der Kantonsrat wird jedoch zum gegebenen Zeitpunkt entscheiden können, ob er die Bahn will oder nicht. Weitere ÖV-Projekte sind keine angedacht. Sollte der bestehende Busbetrieb durch die Gemeinde Dübendorf angepasst werden, würde dieses Projekt zum normalen Geschäft des öffentlichen Verkehrs gehören und auch aus den üblichen Gefässen finanziert.

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kam die Finanzkommission in ihren Beratungen zum Schluss, dass die Planung und die Vorgaben sorgfältig aufbereitet wurden und es realistisch ist, dass die zurückzuerstattenden Beträge im Umfang von 177 Mio. Franken über die Jahre tatsächlich auch eingehen werden. Aufgrund der Natur des Projekts und der langen Dauer der Umsetzung lassen sich gewisse Risiken – wie in der Vorlage 5502 auf Seite 16f. beschrieben – selbstverständlich nicht vollständig ausschliessen. Die dargestellten Risiken haben jedoch keine Auswirkungen auf den Verpflichtungskredit, sondern auf das Ausmass der Abschreibungen in der Erfolgsrechnung. Sogar der "Worst Case", d.h. die vollständige Abschreibung des Verpflichtungskredits würde die Bonität des Kantons Zürich nicht gefährden. Dieses Szenario erachtet die Kommission auch aufgrund der Etappierung des Vorhabens als unwahrscheinlich.

Die Finanzkommission sieht – gestützt auf ihre Ausführungen – aus finanzpolitischer Sicht keine Vorbehalte gegenüber der Bewilligung dieses Verpflichtungskredits.

3.2.4.5 Schlussfolgerungen der Finanzkommission zum Bericht der Subkommission KBIK/ABG betreffend Deckungsbeiträge und administrativer Overhead in den Leistungsbereichen "Weiterbildungen" und "Dienstleistungen" an den Fachhochschulen und der Universität

Im Rahmen der Beratung des Budgets 2018 und des KEF 2018-2021 wurde die Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) von der Finanzkommission gebeten, die Kostendeckungsgrade und die Anteile des administrativen Overheads in den Leistungsbereichen "Weiterbildungen" und "Dienstleistungen" an den drei Fachhochschulen zu prüfen und gegebenenfalls Anträge für die KEF-Planperiode zu stellen.

In Absprache mit der ABG, welche sich auch schon mit der Thematik befasst hatte, wurde eine gemischte Subkommission aus Vertretern von KBIK und ABG eingesetzt, welche diese Fragestellungen nicht nur für die Fachhochschulen, sondern auch für die Universität Zürich untersuchte und ihre Arbeiten mit einem Bericht zuhanden der Finanzkommission abschloss.

Ohne an dieser Stelle in die Details des Berichts zu gehen, standen in den anschliessenden Kommissionsberatungen der Finanzkommission hinsichtlich einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades von Weiterbildungsangeboten und Dienstleistungen die nachfolgenden zwei Fragestellungen im Mittelpunkt. Diesbezüglich wurden die Kommissionsmitglieder gebeten, die Haltung ihrer Fraktionen einzuholen.

1. Soll die Politik in den gesetzlichen Grundlagen eine Anpassung der Lohnstrukturen an die Hand nehmen?

Begründung

Gemäss § 14 Abs. 1 des Fachhochschulgesetzes (FaHG) untersteht das Hochschulpersonal dem Personalrecht der Staatsangestellten. Die Verordnung kann abweichende Bestimmungen vorsehen, soweit es die Verhältnisse an den Hochschulen erfordern.

Trotz Selbständigkeit verfügen die Fachhochschulen damit im Grundsatz über dieselben Lohnstrukturen wie der Kanton. Die privaten Anbieter können keine solchen Löhne zahlen, weil sie mit den Einnahmen aus ihren Weiterbildungen sämtliche Kosten decken müssen, während die Fachhochschulen die Anlagenutzungskosten nicht oder nur teilweise zu decken haben. Die Fachhochschulen können somit gegenüber privaten Anbietern höhere Löhne zahlen und verfügen über einen entsprechenden Wettbewerbsvorteil als Arbeitgeber.

Konklusion

Grundsätzlich ist sich die Finanzkommission einig, dass öffentliche und private Anbieter im Bereich von Weiterbildungen und Dienstleistungen auf dem Markt dieselben Rahmenbedingungen haben sollten.

Eine gesetzliche Anpassung der Lohnstrukturen steht für eine deutliche Mehrheit der Kommission nicht im Vordergrund. Während die Einen keine Lohnanpassungen wünschen, sehen die Anderen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeit, unterschiedliche Entschädigungsmodelle für Lehre, Forschung, Weiterbildungen und Dienstleistungen anzuwenden. Lediglich eine Minderheit (SVP) könnte sich vorstellen, dass die Politik in diesem Bereich eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen in die Wege leitet.

2. Soll die Politik darauf hinwirken, dass zukünftig der Kostendeckungsgrad zu Vollkosten (DB6) massgeblich ist und diesbezüglich die Erreichung eines Zielwertes von 100% angestrebt werden soll? Ist in Bezug auf die DB-Vorgabe allenfalls eine Differenzierung zwischen Weiterbildung und Dienstleistungen vorzunehmen?

Begründung

Gemäss den schweizerischen Richtlinien sind Deckungsbeitragsrechnungen für die Bereiche Bachelor, Master, Weiterbildung (MAS, DAS, CAS, etc.), angewandte Forschung und Entwicklung sowie Dienstleistungen zu führen. Die Deckungsbeitragsrechnung (DB-Rechnung) enthält 5 Deckungsbeitragsstufen. Die Gebäude-Infrastrukturkosten (Investitionen, Abschreibungen, Zinsen) werden in einer 6. DB-Stufe ausgewiesen. Dies bedeutet, dass Weiterbildungen und Dienstleistungen an den Zürcher Fachhochschulen nicht vollkostendeckend sind.

Begründet wird die Nichteinberechnung der Infrastruktur (DB6) mit dem als unverhältnismässig bezeichneten Aufwand, diese Kosten auf die einzelnen Angebote herunterbrechen zu müssen. Die Infrastruktur wird von der öffentlichen Hand für Lehre und Forschung bereitgestellt; die Nutzung im Rahmen von Weiterbildungen und Dienstleistungen ist eine Grenznutzung in 2. Priorität. Diesem Wettbewerbsvorteil gegenüber privaten Anbietern stehen Kosten und Auflagen z.B. für höhere Löhne, für Sicherheit, Diversity, Nachhaltigkeit usw. gegenüber, von denen ein privater Anbieter weniger stark betroffen ist.

Konklusion

Das eidgenössische Fachhochschulgesetz verlangt in Art. 11 Wettbewerb, dass bei allen Dienstleistungen, die gleichwertig durch die Privatwirtschaft erbracht werden, der Wettbewerb nicht verfälscht werden darf. Für die Weiterbildung gibt es keine analoge Regelung in Art. 11. Trotzdem ist es angebracht, dass auch im Bereich Weiterbildung Vollkosten angestrebt werden, sofern die Privatwirtschaft gleichwertige Angebote erbringt. Aus Praktikabilitätsgründen erachtet die Finanzkommission dabei aber eine fallweise Differenzierung für notwendig; d.h. die volle Kostendeckung (DB6) muss nicht bei jedem einzelnen Weiterbildungskurs oder Dienstleistungsangebot erreicht, aber über das ganze Departement respektive die ganze Fakultät eingehalten werden. Dabei sind auch die Infrastrukturkosten (oder marktübliche Raummiete) einzurechnen.

Mit Schreiben vom 25. April 2019 wurde die KBIK von der Finanzkommission gebeten, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den bestehenden gesetzlichen Vorgaben Nachachtung zu verschaffen.

3.2.4.6 Prüfauftrag der Finanzkommission an die Finanzkontrolle betreffend Umsetzung der Bestimmungen zum Notfalldienst

Mit Beschluss vom 4. Oktober 2018 wurde die Finanzkontrolle von der Finanzkommission im Sinne von § 16 Finanzkontrollgesetz (FKG) beauftragt, die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum Notfalldienst zu prüfen. Hintergrund des erteilten Auftrags waren die Ausführungen im Zeitungsartikel "Doppelrollen und Interessenkonflikte", erschienen im Landbote vom 1. September 2018.

Prüfungsgegenstand stellte die Organisation und Kostentragung des Notfalldienstes im Sinne von § 17 GesG dar, wobei die Finanzkontrolle eine betriebswirtschaftliche Prüfung der Auftrags- und Leistungsverhältnisse der im Kontext des ärztlichen Notfalldienstes involvierten Parteien (Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, AGZ – Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich, AGZ Support AG und SOS AERZTE Turicum AG) vornahm. Des Weiteren wurden – soweit möglich – die zeitlichen Aspekte des Gesetzgebungsverfahrens unter Berücksichtigung der Anforderungen gemäss Verordnung über das Rechtsetzungsverfahren beurteilt.

In Bezugnahme auf die Prüfergebnisse der Finanzkontrolle und unter Berücksichtigung ihrer eigenen Abklärungen kommt die Finanzkommission zu folgenden Feststellungen:

- Die AGZ hat ihre Stellung als Standesorganisation ausgenutzt, um Druck auf die politischen Entscheidungsträger bei Gemeinden und Kanton aufzubauen. Die AGZ Support AG (AGZS) zeigte sich während den Verhandlungen zudem wenig offen für alternative oder kostengünstigere Lösungen mit einem zweckmässigen Kosten-/Nutzenverhältnis. Und auch die zähen Nachverhandlungen mit der Gesundheitsdirektion im Rahmen einer Leistungsvereinbarung, die von Seiten AGZS offensichtlich nicht zufriedenstellend erfüllt wird, lassen auf ein mangelndes Dienstleistungsverständnis schliessen.
- Bezüglich Gebundenheitsklärung der Aufbaukosten hätte die zeitliche Dringlichkeit zumindest beschrieben, gewürdigt und in den Regierungsratsbeschlüssen zum Ausdruck gebracht werden müssen.
- Durch den Verzicht auf eine Ausschreibung blieben die Elemente "Beschwerdeerhebung" ganz und die "Wirtschaftlichkeit" teilweise unberücksichtigt.
- In der Leistungsvereinbarung wurde ein Modell der Pauschalfinanzierung von erbrachten Leistungen gewählt, das ausschliesslich die bearbeiteten Anrufzahlen berücksichtigt. Die Tatsache, dass keine weiteren Kriterien eingebaut wurden, obschon der Versorgungsauftrag auch qualitative Kriterien wie die Wartezeiten am Telefon oder die Zufriedenheit mit der Triagestelle beinhaltet, ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Aufgrund der vorgenannten Feststellungen gelangte die Finanzkommission zur Schlussfolgerung, dass die Gesundheitsdirektion den Leistungsauftrag zur Führung der Triagestelle – im Rahmen der bestehenden gesetzlichen und vertraglichen Bindungen – so bald als möglich auszuschreiben hat; wobei eine bedarfsgerechte, nachhaltige und auf realistischen Parametern basierende Lösung anzustreben ist.

3.2.5 Semesterberichterstattungen der Finanzkontrolle

Wie gewohnt präsentierte die Finanzkontrolle der Finanzkommission im September 2018 den Semesterbericht I und im März 2019 den Semesterbericht II.

3.2.5.1 Semesterbericht I/2018 der Finanzkontrolle

Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2017 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

3.2.5.2 Semesterbericht II/2018 der Finanzkontrolle

Im zweiten Halbjahr liegt der Schwerpunkt der Arbeit der Finanzkontrolle in der Durchführung von Finanzaufsichtsprüfungen. Die Aufgabe der Finanzaufsicht besteht darin, dazu beizutragen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, wirksam, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden. Prüfungsgegenstände betreffen finanzrelevante Kernprozesse, Führungs- sowie Überwachungs- und Unterstützungsprozesse bezogen auf eine Aufgabe.

Die Auswahl der Prüfungsgegenstände erfolgt basierend auf einer mandatspezifischen Risikoanalyse. Als übergeordnete Prüffelder hat die Leitung der Finanzkontrolle eine besondere Beachtung des Beitragswesens, von Programmvereinbarungen mit dem Bund sowie der Erträge aus Dienstleistungen und Gebühren vorgegeben.

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

a) Kantonsapotheke Zürich: Dringlichkeit Umzugsvorhaben, Leasingthematik

1. Dringlichkeit des Umzugsvorhabens nach Schlieren

Das Regionale Heilmittelspektorat der Nordwestschweiz (RHI) hat bereits anlässlich einer Inspektion im Jahr 2009 festgehalten, dass der generelle Ausführungsstandard von verschiedenen Räumlichkeiten der Kantonsapotheke Zürich (KAZ) nicht in jedem Fall den geltenden Anforderungen entspricht. Die KAZ hat in der Folge in Zusammenarbeit mit der GD und dem HBA kleinere bauliche Anpassungen getätigt und ein Umbauprojekt am alten Standort Spöndlistrasse erarbeitet. Diese Handlungen erfolgten in erster Linie aufgrund des Risikos eines Entzugs oder einer Einschränkung der Swissmedic Bewilligung.

Für das Umbauprojekt wurde im März 2013 mit RRB 233/2013 ein Planungskredit bewilligt. Das Umbauprojekt wurde jedoch im März 2014 mit RRB 325/2014 eingestellt. Dies mit der Begründung, dass aufgrund der strategischen Entwicklungsplanung (SEP) für den Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum – also primär für das USZ und die UZH – die KAZ den umgebauten Standort Spöndlistrasse aus Platzgründen nur ca. 10 Jahre nutzen könnte. Mit RRB 1181/2011 zur strategischen Entwicklungsplanung (SEP) für das USZ und die UZH wurde beschlossen, dass das USZ und die medizinbezogenen Bereiche der UZH am Standort Hochschulgebiet Zürich Zentrum weiterentwickelt werden. Im genannten RRB wurde eine Differenz vom Ist-Flächenbedarf zum Soll-Flächenbedarf in Höhe von 73'000 m² genannt. Daraus ergibt sich, dass die Flächenknappheit am Hochschulstandort bereits im Jahr 2011 bekannt war.

Trotz Wissen um die Flächenknappheit am Hochschulstandort ab dem Jahr 2011 wurde der Umbau der KAZ am Standort Spöndlistrasse bis Anfang des Jahres 2014 in Betracht gezogen und geplant. Die Einstellung des Umbauprojekts sowie die Komplexität der Materie führten letztendlich zur zeitlichen Dringlichkeit des Neubaus in Schlieren.

In ihrer Stellungnahme äusserte sich die GD wie folgt dazu:

Der Auftrag der Kantonsapotheke ist die Sicherstellung der Arzneimittelversorgung (unter anderem des USZ, des KSW und des Kantons Zürich). Die Erfüllung dieses Auftrages hat Vorrang. Die Kantonsapotheke lancierte im Jahr 2007 gemeinsam mit dem HBA ein Projekt zur Anpassung der KAZ an die gesetzlichen Auflagen. Im Verlauf dieses Projektes wurden zahlreiche Varianten vertieft abgeklärt und diverse Machbarkeitsstudien durchgeführt.

Es wurden bauliche Sofortmassnahmen im Bereich der Herstellung Steril (2008) und der Herstellung Nichtsteril (2009) durchgeführt, um die bauliche Situation zu verbessern. Im Zuge der Abklärungen wurden die Notwendigkeit der KAZ hinterfragt, selbst eine mögliche Schliessung in Erwägung gezogen. Der Herstellstandort Winterthur wurde als weitere Massnahme zur Reduktion des Platzbedarfs und möglicher Folgekosten geschlossen. Auch die Variante Auslagerung der Herstellung wurde geprüft und zum damaligen Zeitpunkt als nicht machbar verworfen. Im Jahr 2011 wurden alle bis dahin durchgeführten Varianten inkl. Auslagerung als nicht machbar beurteilt. Die einzige noch zur Verfügung stehende Variante, um den Betrieb der Kantonsapotheke weiterhin noch gewährleisten zu können, war die Aufstockung des heutigen Standortes Spöndlistrasse. Dieses Projekt wurde bis Stufe Vorprojekt mit Kostenvoranschlag ausgearbeitet und die dafür notwendige Anpassung des kantonalen Richtplanes und ein Gestaltungsplanverfahren eingeleitet. Aufgrund der sich schon damals immer stärker abzeichnenden Dringlichkeit sollte das Projekt im November 2013 dem Regierungsrat zur Genehmigung eingereicht werden. Das Projekt Aufstockung Spöndlistrasse war jedoch nicht mit dem Masterplan Hochschulgebiet kompatibel (Vernehmlassung ab Juli 2013). Deshalb wurde der Antrag der KAZ für die Aufstockung der Spöndlistrasse durch die Gesundheitsdirektion gestoppt und die Kantonsapotheke beauftragt, einen neuen Standort und einen Partner für die Realisierung zu suchen. Kurz darauf, im November 2013 drohte die Swissmedic mit dem Entzug der Betriebsbewilligung, sollte die KAZ nicht Anfang 2014 verbindlich zusichern können, dass sie 2017 in den Räumlichkeiten ist. Damit waren die zeitlichen Vorgaben durch die Inspektionsbehörden gegeben. Sollte die KAZ weiterhin sterile Arzneimittel herstellen können (ein sehr wichtiger Teil zur Sicherstellung der Arzneimittelversorgung) musste der Termin zwingend eingehalten werden. Innerhalb von nur zwei Monaten konnte ein neuer Standort evaluiert und die Machbarkeit geklärt werden. Der Regierungsrat fällte im März 2014 den Grundsatzentscheid zum Standort Schlieren. Das Projekt wurde letztendlich in Rekordzeit realisiert und wird bezogen auf das Budget voraussichtlich im leicht positiven Bereich erfolgreich abgeschlossen werden.

2. Mietvertrag: gebundene Ausgabe vs. Finanzierungsleasing

Die Dringlichkeit der im Umzugs-RRB als gebundene Ausgabe bewilligten Miete (inkl. vermietetseitiger Ausbau) für den Standort der KAZ Schlieren in Höhe einer jährlich wiederkehrenden Ausgabe von 4,845 Mio. Franken ist aufgrund der vorhandenen Unterlagen nachvollziehbar. Die Mietdauer beträgt 20 Jahre mit einer Option auf Verlängerung zu günstigeren Konditionen.

Die Miete und der vermietetseitige Ausbau wurden getrennt auf Finanzierungsleasingmerkmale im Sinne von HBR (Handbuch Rechnungslegung) 3.7.10.3.2 überprüft. Der vermietetseitige Ausbau beträgt gemäss vorhandenem Due-Diligence Gutachten gesamthaft 41,39 Mio. Franken. Das Gutachten wurde vom IMA bei der MMK Immobilientreuhand AG in Auftrag gegeben.

Während im Falle der Raummiete kein Finanzierungsleasing vorliegt, zeigt der vermierterseitige Ausbau klare Merkmale eines Finanzierungsleasings. In der Regel liegt gemäss HBR 3.7.10.3.2 ein Finanzierungsleasing in folgenden Fällen vor (nicht kumulativ):

- Der Vertragsgegenstand geht am Ende der Vertragsdauer ins rechtliche Eigentum des Leistungsempfängers über (IPSAS 13.15a). Dies erscheint durch die in Aussicht gestellte Mietzinsminderung bei Ausübung der Option erstellt.
- Der Leistungsempfänger hat die Option, den Vertragsgegenstand während oder am Ende des Vertrags zu einem deutlich unter dem Marktwert liegenden Preis zu erwerben. Dieser Punkt bleibt im vorliegenden Fall ohne Bedeutung.
- Die Dauer des Vertrages umfasst mindestens 75% der geschätzten Nutzungsdauer des Vertragsgegenstandes (IPSAS 13.15c). Bei einer nachweislichen unterstellten Nutzungsdauer von mindestens 15 Jahren in Verbindung mit einem für 20 Jahre abgeschlossenen Mietvertrag erscheint dieses Indiz als erstellt.
- Der Barwert aller Annuitätenzahlungen entspricht mindestens 90% des Marktwertes des Vertragsguts. Für die Berechnung des Barwertes aller Annuitätenzahlungen werden die allfälligen Kosten für Unterhalt, Versicherungen, Garantien usw. ausgenommen. Im vorliegenden Vertrag werden keine Annuitätszahlungen offen ausgewiesen. Dies ist als Mangel zu bezeichnen. Dennoch darf aufgrund der Situation davon ausgegangen werden, dass das vorliegende Indiz erfüllt ist.
- Zur Berechnung des Barwertes wird der dem Vertragsverhältnis zugrundeliegende Zinssatz als Abzinsungsfaktor herangezogen (IPSAS 13.15d). Auch diesbezüglich kennt der vorliegende Vertrag keine explizite Regelung. Eine solche wäre jedoch zur Erreichung einer angemessenen Transparenz zwingend einzufordern. Wie bereits bei den Annuitätszahlungen festgestellt, muss auch dieses Indiz auch ohne explizite Nennung als erstellt beurteilt werden.
- Wenn die Vertragsgegenstände so beschaffen sind, dass sie ohne wesentliche Veränderungen nur der Leistungsempfänger nutzen kann (IPSAS 13.15e & f). Dieses Indiz erscheint aufgrund der spezifischen Geschäftstätigkeit der KAZ als gegeben.

Insgesamt ist der vermierterseitige Ausbau als Finanzierungsleasing, allenfalls mit Elementen eines operational lease, zu betrachten.

Auch wenn mit der Begründung der Dringlichkeit der Investitionen die Kreditkompetenz beim Regierungsrat zu liegen kommt, ist ein sachgerechter finanzrechtlicher Ausweis zwingend. Dies bedeutet, dass der Anteil der vermierterseitigen Ausbauten, welcher als Finanzierungsleasing zu betrachten ist, buchhalterisch entsprechend dargestellt werden muss (vgl. HBR 3.7.10.5). Die dazu erforderlichen Unterlagen und Werte sind entweder beim Vermieter zu beschaffen oder mit einer substantiierten Schätzung nachzuweisen.

In ihrer Stellungnahme führte die GD Folgendes aus:

Im Vorfeld zum Antrag an die Regierung im September 2014 wurde das Thema Leasing intensiv im Kreis der Finanzverwaltung, der Baudirektion und der Gesundheitsdirektion diskutiert und abgestimmt. Das Fazit war, dass es sich nicht um ein Leasing handelt. Grundsätzlich besteht bezüglich der Kriterien ein Ermessensspielraum. Der Regierungsrat hat vor diesem Hintergrund im Hinblick auf den RRB 985/2014 den Leasingcharakter des Mietvertrages verneint. Wesentlich dabei ist, dass der Mietvertrag sowohl vertraglich als wirtschaftlich eine Einheit darstellt. Eine getrennte Betrachtung von Raummiete und dem Mieterausbau wäre aufgrund der sehr engen Verbindung der beiden Elemente nicht sachgerecht. Die geforderten detaillierten Unterlagen und Werte des Mieterausbaues sind in der KAZ vorhanden. Die KAZ hat die Kosten des Mieterausbaus 2017 im Detail mit der GHZ AG abgestimmt und verifiziert. Jede Position des Mieterausbaus wurde bewertet, und die entsprechende Abschreibungsdauer der

einzelnen Positionen wurde definiert. Anhand dieser Bewertung wurden 2017 in der Kantonsapothek Abgrenzungen für die durch den Mieter zu leistende Erneuerung des Mieterausbaus in der Höhe von Fr. 966 983 getätigt. Ab 2018 wird sich die Abgrenzung auf jährlich 1,81 Mio. Fr. erhöhen.

Die Finanzkontrolle teilt die Einschätzung der KAZ und der GD bezüglich finanzrechtlicher Beurteilung betreffend Finanzierungsleasing der mieterseitigen Ausbauten nicht. Bereits im Jahr 2015 hat die Finanzkontrolle darauf hingewiesen, dass basierend auf der zeitlichen Dringlichkeit im Rahmen eines gewissen Ermessens des Regierungsrates eine gebundene Ausgabe unterstellt werden kann. Dies hat jedoch hinsichtlich der Darstellung des Sachverhalts als Finanzierungsleasing keine Auswirkungen. Basierend auf den Ausführungen in der Stellungnahme der KAZ und der GD ist allenfalls im Detail zu beurteilen, ob nicht auch der Mietvertrag insgesamt die Anforderungen an ein offenzulegendes Leasing erfüllt. Die Finanzkontrolle wird den Sachverhalt im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung nochmals beurteilen. Soweit keine Korrektur der Darstellung der mieterseitigen Ausbauten erfolgt, muss zu-mindest dies als Fehlaussage in der Rechnung des Kantons Zürich beurteilt werden.

Die Finanzkommission nimmt die unterschiedlichen Interpretationen des HBR zur Kenntnis. Im Sinne einer rechnungslegungstechnisch richtigen Darstellung wird sie die Leasingthematik im Rahmen ihrer Beratungen hinsichtlich der Vorlage 5481 (Veselbstständigkeit der KAZ), zu welcher sie auf Ersuchen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) einen Mitbericht erstellt, berücksichtigen.

Für weitergehende Ausführungen in Bezug auf die Rechnung 2018 verweist die Finanzkommission an dieser Stelle auf Kapitel 3.1.4.3.

b) Bildungsdirektion: Beiträge Lotteriefonds im Bildungsbereich

Der Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung von jährlich wiederkehrenden Überträgen aus dem Lotteriefonds an die Direktionen übersteuerte die im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung und die in den allgemeinen Lotteriefondsrichtlinien enthaltenen Festlegungen in wesentlichen Regelungsbereichen. Einerseits wurden die Mittel des Regierungsrats erhöht und es wurden für die Gesuchsteller unterschiedliche Spielregeln geschaffen, je nachdem aus welchem Untergefäss des Lotteriefonds die Mittel gesprochen wurden.

Die für den Bildungsbereich entstandenen Regelungen sind offener gehalten als die allgemeinen Lotteriefondsrichtlinien und führten damit zu einer neuen Verteilstruktur. Regelmässige Betriebsbeiträge an professionelle Organisationen bilden betragsmässig den Hauptteil der gesprochenen Mittel. Die damit geschaffenen Strukturen bergen das Risiko, dass nach Wegfall der Fondsgelder eine Weiterfinanzierung nötig wird.

Im Vergabeprozess traten die Ämter in einzelnen Fällen als Gesuchsteller auf und nahmen für die eigenen Gesuche gleichzeitig die fachliche Beurteilung vor. Ebenso kann bei verschiedenen Vorhaben angenommen werden, dass bisherige Staatsausgaben der Ämter (Staatsbeiträge) durch Mittel aus dem Lotteriefonds ersetzt wurden. Eine Publikation der gesprochenen Beiträge erfolgte nicht.

Die Bildungsdirektion hat für die in ihrem Einflussbereich liegenden Feststellungen die Umsetzung verschiedener Massnahmen bis Ende 2018 zugesagt. Mit der dementsprechenden Stellungnahme ist die Finanzkontrolle einverstanden.

Im Übrigen wird nach der Annahme des Bundesgesetzes über die Geldspiele in der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 der Erlass eines kantonalen Lotteriefonds- und Sportfondsgesetzes erfolgen. Anzustreben ist aus Sicht der Finanzkontrolle, dass eine für alle Lotteriefondsbeiträge gültige, konkrete Regelung der Gewährungskriterien und des Verfahrens erlassen und aktuellen Governance-Anforderungen Rechnung getragen wird; unter anderem einer möglichst effektiven Trennung von rechtssetzender und rechtsanwendender Behörde und einer wirksamen Aufsicht.

Mit Antrag vom 30. Januar 2019 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat unterdessen die Vorlage für ein Lotteriefondsgesetz unterbreitet. Die Finanzkommission wird die Erkenntnisse und Empfehlungen der Finanzkontrolle in ihre Beratungen einfließen lassen.

c) Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL): Programmvereinbarungen

Die Vereinnahmung, Abrechnung und Berichterstattung im Zusammenhang mit den Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kanton Zürich in den Bereichen Schutzbauten Wasser und Revitalisierungen zeigen verschiedene Schwachstellen und Diskussionspunkte.

Es bestehen unterschiedliche Haltungen zwischen Finanzverwaltung und AWEL bezüglich des Beitragssatzes von 30% der anrechenbaren Kosten für die Ausdolungen sowie Massnahmen zur Renaturierung von Gewässern (30% inklusive des Bundesbeitrags oder 30% Kantonsbeitrag zusätzlich zum Bundesbeitrag; siehe Ausführungen im Detailbericht). Die Berechnung der Rahmenkredite für die Ausgaben des Kantons Zürich zur Programmvereinbarung 2016-2019 ist nach Auffassung der Finanzkontrolle nicht in allen Teilen korrekt. Aus der Abrechnung der Programmvereinbarungen 2008-2011 und 2012-2015 sind Restbeträge im Umfang von 5,3 Mio. Franken passiviert, welche nicht verwendet, respektive nicht dem Bund zurückbezahlt wurden. Weiter ergeben sich Feststellungen zur Abwicklung, Vollständigkeit und Periodengerechtigkeit.

Im Bereich der Gebührenerhebung der Abteilungen Abfallwirtschaft und Betriebe sowie Energie wird auf die Kostendeckung sowie die Anwendung der AWEL-Weisungen hingewiesen.

Die Baudirektion hat gegenüber der Finanzkontrolle eine umfassende Stellungnahme zur umschriebenen Thematik abgegeben, ohne auf die Ursachen einzugehen. Sie bestätigt aber die Feststellungen und den damit einhergehenden Optimierungsbedarf vollumfänglich. Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden, prospektiv gesehen werden die richtigen Massnahmen eingeleitet. Auch in der Finanzverwaltung wurde die Problematik erkannt. So hat sie ein Projekt gestartet, welches den Ämtern helfen soll, Ausgabenbewilligungen besser nachzuerfolgen und Ausgaben nach und nach abzurechnen, sobald dafür Geld ausgegeben worden ist. Die Umsetzung wird zuerst innerhalb der Finanzverwaltung getestet und bei Tauglichkeit weiter ausgerollt.

d) Amt für Landschaft und Natur (ALN): Programmvereinbarungen

Die Zielsetzungen des Kantons im Waldentwicklungsplan sowie im Naturschutz Gesamtkonzept führen weiter als die Vorgaben des Bundes dies vorsehen. Aufgrund dessen wird für die Erfüllung der vereinbarten Vorgaben eine pragmatische Abwicklung der Programmvereinbarungen angewendet. Die von der Finanzkontrolle festgestellten Sachverhalte veranschaulichen, dass in Bezug auf Transparenz diese pragmatische Abwicklung der Programmvereinbarungen in den Bereichen Wald und Naturschutz nicht vollumfänglich der geforderten Ordnungsmässigkeit genügt und damit einhergehend einer retrospektiven Betrachtung nicht standhält.

Die Einbussen in der Transparenz führen dazu, dass die Abbildung der für den Bund erbrachten Leistungen und der erhaltenen Beiträge in der Finanzbuchhaltung des Kantons, im Speziellen in Bezug auf die periodengerechte Verbuchung der Leistungen resp. Beiträge, von den geltenden Richtlinien und Massstäben abweicht.

Bezüglich Abwicklung der Programmvereinbarungen nimmt das ALN wie folgt Stellung:

Die Umschreibungen der anrechenbaren Leistungen für die einzelnen Programmziele sind im Programmhandbuch generell abstrakt abgefasst. Daraus ergibt sich, dass die Anrechenbarkeit nicht für jede einzelne Leistungsart absolut eindeutig umschrieben ist. Um das Risiko für Rückzahlungen zu reduzieren, wird in dieser Programmperiode an der pauschalen Reduktion der Leistungen im Reporting festgehalten, soweit dies ohne Nachteile für den Kanton Zürich möglich ist. Folgende Massnahmen werden umgesetzt:

- Für den amtsinternen Leistungsaustausch zwischen der Abteilung Wald und Fachstelle Naturschutz wird künftig eine schriftliche Vereinbarung abgeschlossen, die u.a. regelt, wie bei Nicht- oder Überfüllung zu verfahren ist.
- Wo angezeigt sind Massnahmen im Gang respektive werden gestartet, um die bisherigen Kontroll- und Prüfhandlungen in ein standardisiertes, vermehrt schriftliches Beitrags-/Auftragscontrolling zu überführen.

Zur Transparenz lässt sich das ALN folgendermassen vernehmen:

In den Programmvereinbarungen Wald sowie Natur- und Landschaftsschutz erfolgten die Verbuchungen der Leistungen respektive Beiträge durchwegs periodengerecht. Folgende Massnahmen werden umgesetzt:

- Die Schätzungen der Leistungen zum Jahresende werden auf genauere Datenerhebungen abgestützt. Damit soll die Genauigkeit der Abgrenzung verbessert werden (sofortige Umsetzung).
- Die einzelnen fehlerhaften Abrechnungen werden durch die laufende Optimierung des EDV-Systems "FOMES" zukünftig vermieden (Umsetzung Mitte 2019).

Die Programmvereinbarungen werden vom BAFU aktuell weitgehend neu konzipiert. Folgende Massnahmen werden für die Programmperiode ab 2020 vorgesehen:

- Es werden Möglichkeiten geprüft, um die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz der Aufstellung der Leistungen für die Programmvereinbarungen zu verbessern sowie das Controlling zu vereinfachen und mit unterstützenden Systemen zu automatisieren.
- Es werden Möglichkeiten zur Abgrenzung von Vorleistungen geprüft.

Die Stellungnahme wurde von der Finanzkontrolle zur Kenntnis genommen.

e) Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften: Projekte

Bezüglich Projekte liegt eine Vermischung von Betriebs- und Finanzbuchhaltung vor. Intern zugewiesenes, noch nicht beanspruchtes Budget, insbesondere von Grundbeiträgen des Bundes, wurde passiviert.

Es erfolgten Projektabgrenzungen im Fremdkapital, welche teilweise nicht einer Auftragsleistung oder einzelnen Aufträgen zugeordnet werden können. Die Anforderungen an eine passive

Abgrenzung sind nach Ansicht der Finanzkontrolle nicht erfüllt. Weiter besteht die Problematik der Zusammenfassung und Segmentierung von Projekten mit mehreren Aufträgen.

Die jährlichen Grundbeiträge des Bundes sind für die Finanzierung des Betriebsaufwands der Hochschule bestimmt. Die ZHAW verteilt die Grundbeiträge des Bundes auf die Departemente, welche ihrerseits den Betrag Projekten oder internen Aufträgen zuweist. Entgegen den Festlegungen in der Verordnung zum HFKG, wonach die Grundbeiträge auf das laufende Betriebsjahr auszurichten sind, erfolgen Rechnungsüberträge ins Fremdkapital.

Aufgrund der vorhergehenden Ausführungen stellt sich für die Finanzkontrolle in erster Linie die Frage, ob künftige, noch nicht bestimmte, Projektaufwendungen als Fremdkapital verbucht werden dürfen, obwohl sie zum Zeitpunkt der Rechenschaft noch Eigenkapital darstellen. Die Bestimmungen im CRG sind nach Haltung der Finanzkontrolle klar: Es handelt sich bei den Projektbegrenzungen um Eigenkapitalteile.

Die ZHAW hat zur Problematik zweimal Stellung genommen. In der ersten Stellungnahme zeigte sie eine grosse Zurückhaltung in dieser Frage, in der zweiten schwenkt sie auf die Sichtweise der Finanzkontrolle ein. Die ZHAW sieht vor, bis 2021 die bestehenden Abgrenzungen aus Bundesmitteln aufzulösen. Der Finanzkontrolle erscheint das – in der durch die ZHAW vorgestellten Konzeption – ein möglicher Weg zu sein. Sie wird deren Richtigkeit mindestens im Rahmen der Jahresrechnungsprüfung nachverfolgen. Dessen ungeachtet empfiehlt die Finanzkontrolle dennoch, das Controlling im Bereich der finanzbuchhalterischen Fragestellungen zu verstärken und sicherzustellen, dass die Vorgaben der geltenden Grundlagen in der Bewertung der Projektbegrenzungen berücksichtigt werden. Das bestehende Finanzhandbuch ist diesbezüglich zu konkretisieren.

Für weitergehende Ausführungen in Bezug auf die Rechnung 2018 verweist die Finanzkommission an dieser Stelle auf Kapitel 3.1.4.

3.2.6 Subkommissionen und Delegationen

3.2.6.1 Subkommission Baucontrolling am Projekt Polizei- und Justizzentrum (PJZ)

Die Subkommission setzt sich im Berichtsjahr aus drei Mitgliedern der Finanzkommission und zwei Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammen. Der Vorsitz liegt bei der Finanzkommission. Vierteljährlich lässt sich die Subkommission jeweils insbesondere über Planung, Realisierung, Termine und Kosten sowie die politische Projekteinschätzung durch den Regierungsrat informieren.

In der Berichtsperiode fanden drei Sitzungen statt. Die Subkommission begleitet diesen Prozess auch in Zukunft. Die Inbetriebnahme des PJZ ist für 2021 vorgesehen.

3.2.6.2 Delegationen

Periodisch und bei Bedarf nimmt eine Delegation der Finanzkommission an Sitzungen der GPK-Subkommission "IT in der kantonalen Verwaltung" sowie den GPK-Sitzungen zum Thema "Kantonales Immobilienmanagement" teil.

3.3 Schlusswort der Präsidentin

Ich danke der Kommission für den wohlwollenden Start in die neue Legislatur und freue mich auf die gute Zusammenarbeit. Für das grosse Engagement in der Finanzkommission danke ich allen Mitgliedern herzlich. Bei der bisherigen Präsidentin, Beatrix Frey-Eigenmann, möchte ich mich für die reibungslose Übergabe bedanken. 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 grosser Dank gilt auch dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 20. Juni 2019

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Der Sekretär:

Céline Widmer Michael Weber