

Antrag der Finanzkommission vom 21. Juni 2018  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 14. Juni 2018  
Antrag der Justizkommission vom 18. Juni 2018

**5443a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2017**

(vom .....)



Antrag der Finanzkommission\* vom 21. Juni 2018  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 14. Juni 2018  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 18. Juni 2018

**5443 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2017**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. März 2018, der Finanzkommission vom 21. Juni 2018, der Geschäftsprüfungskommission vom 14. Juni 2018 und der Justizkommission vom 18. Juni 2018,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2017 wird genehmigt.

---

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

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

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

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2017 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):  
Fr. 77 326 300.64
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 9 753 563.65
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 5 891 665.18
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
(Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 7 387 313.98
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 1 895 331.24

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2017 wird wie folgt genehmigt:

- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 535 805.25

IV. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2017 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 1 570 000 genehmigt.

V. Die erfolgsneutrale Bereinigung der Anlagebuchhaltungen des Universitätsspitals Zürich, des Kantonsspitals Winterthur, der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich und der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland auf den 1. Januar 2017 wird genehmigt.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

# **1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2017, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege**

## **1.1 Einleitung**

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

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

Die Prüfung der weiteren Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten erfolgt im jährlichen Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit, letztmals am 1. März 2018 für die Dauer von April 2017 bis März 2018 (KR-Nr. 60/2018).

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

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

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

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

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

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 2017**

Seit dem Vorjahr veröffentlicht der Regierungsrat seinen Geschäftsbericht 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 werden die Schwerpunkte des Regierungsrates dargelegt. Diese werden 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 werden mehrere Themen oder Projekte kurz beleuchtet. Nach den Schwerpunkten 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, verständlichen und zugleich ausreichend differenzierten Geschäftsbericht vor.

So kann sich mit Teil I neben dem Kantonsrat auch die Öffentlichkeit, also Bevölkerung und 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. Sinnvoll wäre aus Sicht der Kommission aber die Einfügung eines Abkürzungsverzeichnisses, das auch für die interessierte Öffentlichkeit klären würde, was hinter Kurzformen wie "RRB", "RRZ" oder "GD" steht.

Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst es ausdrücklich, dass in Teil I eine Gliederung in direktionsübergreifende Politikbereiche vorgenommen wird und die Berichterstattung so nicht ausschliesslich entlang der Direktionsgrenzen, sondern ein Stück weit mit einer thematisch orientierten Querschnittsoptik erfolgt. Wie schon im Vorjahr festgehalten (Vorlage 5342a), wäre es aus ihrer Sicht aber sinnvoll, wenn der Regierungsrat in einer Einleitung zu Teil I

darlegen würde, nach welchen Kriterien er die Aufteilung in die zehn Politikbereiche vorgenommen hat, zumal sich diese Aufteilung von der Struktur in Teil II unterscheidet.

### **1.2.2 Lagebeurteilung**

Die im Geschäftsbericht enthaltenen Informationen ermöglichen den Leserinnen und Lesern nach Einschätzung der Geschäftsprüfungskommission eine recht gute Lagebeurteilung zur Tätigkeit der Verwaltung. Hingegen vermisst die Kommission eine Lagebeurteilung zum gesellschaftlichen, nationalen und internationalen Umfeld, in dem die kantonalen Behörden operieren. Dieses kommt punktuell zur Sprache, wo ein ganz unmittelbarer Bezug zu einem konkreten kantonalen Vorhaben besteht (beispielsweise die Hinweise auf die steigende konfessionelle Vielfalt in der Zürcher Bevölkerung oder auf die Steuervorlage 17 des Bundes). Eine Situationsbeurteilung mit Blick auf fundamentale Entwicklungen und Rahmenbedingungen wie beispielsweise den Klimawandel oder die Digitalisierung, die politikfeldübergreifend und über längere Zeiträume wirken, fehlt hingegen.

### **1.2.3 Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen des Regierungsrates**

Die Zwischenberichterstattung 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.

Die Berichterstattung für jene Massnahmen, in deren Umsetzung mehr als eine Direktion involviert ist, ist jedoch unübersichtlich und teilweise missverständlich. Wer sich beispielsweise im Teilbericht II über die Leistungsgruppe 6000 der Gesundheitsdirektion informiert, muss zum Schluss kommen, die Massnahme 2.2c "Zusätzliche Studienplätze in der Medizin schaffen" sei abgeschlossen. Die Bildungsdirektion (Leistungsgruppe 7401) bezeichnet die Umsetzung derselben Massnahme hingegen als "planmässig". Verweise auf die Arbeiten oder die Berichterstattung der jeweils anderen Direktion fehlen. Ähnlich ist es etwa bei den direktionsübergreifenden Massnahmen 5.2c, 9.1b und 10.1c. Die Geschäftsprüfungskommission erneuert dazu ihre Anregung vom Vorjahr (Vorlage 5342a) für eine konsolidierte, vollständige Berichterstattung durch eine federführende Direktion pro Massnahme. Andernfalls sollten zumindest Verweise auf die Berichterstattung der jeweils anderen involvierten Direktionen gemacht werden. Versteht man den Geschäftsbericht als Controllinginstrument, das auch eine Innenwirkung erzeugt, könnte eine gemeinsame Berichterstattung auch die koordinierte Bearbeitung der direktionsübergreifenden Ziele erleichtern.

Bei einzelnen Massnahmen sind die Angaben zum Umsetzungsstand zwischen Teil I und Teil II widersprüchlich. So wird die Umsetzung der Massnahme 7.1b ("Den Mehrwertausgleich gesetzlich regeln") in Teil I als planmässig dargestellt, in Teil II hingegen als verzögert. Auch bei der Massnahme 2.2b weichen die Teile I und II voneinander ab.

Bei einigen Massnahmen verzögert sich die Umsetzung oder der Regierungsrat sieht von einer Umsetzung ganz ab (siehe dazu auch Abschnitt 1.3.3 dieses Berichts). Dazu hatte die Geschäftsprüfungskommission im Vorjahr moniert, dass damals keine Ausführungen zu den Gründen und den Konsequenzen der Verzögerung oder des Verzichts gemacht wurden. Im diesjährigen Geschäftsbericht ist dies bei manchen Massnahmen gut gelöst, bei anderen vermisst man in Teil I wie auch in Teil II weiterhin eine Angabe von Gründen für die Verzögerung (Massnahmen 5.2c, 7.2b). Bei jenen zwei Massnahmen (10.1h und 10.2c), auf die der Regierungsrat ganz zu verzichten beschlossen hat, verweist er für die Begründung einzig auf

den entsprechenden Regierungsratsbeschluss (RRB 219/2017). Die Geschäftsprüfungskommission würde es im Sinne der Leserfreundlichkeit begrüßen, wenn im Geschäftsbericht selbst eine kurze inhaltliche Begründung enthalten wäre.

### **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.

Nicht immer ist allerdings für die Geschäftsprüfungskommission nachvollziehbar, wie der Regierungsrat die Auswahl der Schwerpunkte gerade in Teil I des Geschäftsberichts getroffen hat. In manchen Bereichen überzeugt die Auswahl der Schwerpunkte, so beispielsweise im Politikbereich Gesundheit. Hingegen wären aus Sicht der Kommission mit Blick auf die gesellschaftliche Relevanz und den von der Verwaltung eingesetzten Aufwand beispielsweise auch Hinweise auf das Bauprojekt PJZ oder das Projekt Berthold im Zürcher Hochschulquartier angezeigt. Gerade die eingetretenen Verzögerungen beim PJZ-Bau und die Gründe dafür wären aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission erwähnenswert gewesen. Beide Grossprojekte kommen im Teil I des Geschäftsberichts gar nicht und im Teil II nur sehr kurz vor.

Die Schwerpunktsetzung im Bereich der Informatik hat die Geschäftsprüfungskommission nicht überzeugt. So werden im Teil I relativ ausführlich die Aktivitäten des KITT und seiner Competence Center dargelegt, ein Hinweis auf die im Berichtsjahr beschlossene Auflösung des KITT folgt hingegen erst im Teil II. Bei der Darstellung im Abschnitt "Allgemeine Verwaltung" des Teils I wäre im Sinn der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit zudem ein zumindest summarischer Hinweis auf den vom Regierungsrat festgestellten Handlungsbedarf wünschenswert gewesen, der ihn zur Inangriffnahme der strategischen und organisatorischen Neuausrichtung der kantonalen Informatik veranlasst hat.

### **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 im Berichtsjahr von ihm erlassenen Verhaltenskodex und dessen wesentlichste Zielsetzungen.

Zum Thema ISMS wird in den Teilen I und II kurz darauf verwiesen, dass das Competence Center IT-Sicherheit seine Arbeiten für den Entwurf einer Informationssicherheitsrichtlinie als Teil des künftigen ISMS fortgesetzt hat. Ein Fahrplan für dessen Inkraftsetzung wird nicht erwähnt. In Anbetracht der Risiken im Bereich der Informatiksicherheit sind aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission rasche Fortschritte in diesem Bereich unabdingbar.

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 finanzi-



elle 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**

Auch im zweiten Jahr nach der Neustrukturierung des Geschäftsberichts des Regierungsrates hat sich der positive Eindruck der Geschäftsprüfungskommission bestätigt. Der Spagat zwischen einer übersichtlichen, schlanken Berichterstattung und einer differenzierten, umfassenden Darstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gelingt grösstenteils gut. Insgesamt vermittelt der Geschäftsbericht den Leserinnen und Lesern nach Auffassung der Kommission ein aussagekräftiges Bild über den Verlauf des Geschäftsjahrs. Teilweise konnte die Geschäftsprüfungskommission auch Verbesserungen gegenüber dem Vorjahr feststellen, so etwa bei den Erläuterungen zur Umsetzung mancher Legislaturziele und Massnahmen.

Verbesserungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission bei der Berichterstattung über Massnahmen, die von mehr als einer Direktion bearbeitet werden. Die Kommission regt hier eine konsolidierte Berichterstattung durch eine federführende Direktion bzw. ein federführendes Amt an. Im Weiteren sollte der Geschäftsbericht aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission um aussagekräftigere und breiter gefasste Ausführungen zu den internen Kontrollsystemen ergänzt werden. Schliesslich ist die Auswahl der in Teil I des Geschäftsberichts dargestellten Schwerpunkte für die Kommission nicht immer nachvollziehbar, da teilweise Punkte von erheblichem öffentlichem Interesse unerwähnt bleiben.

## **1.3 Die Legislaturziele des Regierungsrates**

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

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

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

### 1.3.2 Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2019

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

### 1.3.3 Dritte Zwischenberichterstattung zu den Legislaturzielen im Geschäftsbericht 2017

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:

1. Das Legislaturziel 10.2 wurde umformuliert.
2. Auf die Massnahmen RRZ 10.1h und RRZ 10.2c wird verzichtet.
3. Die Massnahmen RRZ 9.2e, RRZ 10.1j, RRZ 10.2j, RRZ 10.2k wurden neu als zusätzliche Massnahmen beschlossen.
4. Die Massnahmen RRZ 9.3a und RRZ 9.3c wurden aufgrund des Entscheids der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vom 12. Februar 2017 zur USR III im Controllingbericht 2017 zunächst sistiert. Mit Beschluss Nr. 647/2017 hat der Regierungsrat die Sistierung wieder aufgehoben und die Begriffsanpassung zu «Steuervorlage 17 (SV17)» genehmigt.

Das Legislaturziel 10.2 wurde umformuliert. Bisher lautete es: "Neue Technologie ermöglicht eine verantwortungsvolle Datennutzung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, zur Entlastung der Wirtschaft und für mehr Transparenz zugunsten der Zivilgesellschaft." Es wurde so erweitert, dass über die Zielsetzungen des E-Governments hinaus die ganze Bandbreite der Digitalisierung angesprochen wird.

Neu lautet es: "*Der Kanton Zürich hält mit der Dynamik der Digitalisierung in Gesellschaft und Wirtschaft Schritt und nutzt ihre Möglichkeiten.* Neue Technologie ermöglicht eine verantwortungsvolle Datennutzung zur Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit, zur Entlastung der Wirtschaft und für mehr Transparenz zugunsten der Zivilgesellschaft."

Ende 2017 waren von den insgesamt 110 Massnahmen (106 bisherige und 4 neue Massnahmen) 17 ganz und zwei teilweise abgeschlossen. Die grosse Mehrheit (83 Massnahmen) ist als

«planmässig» eingestuft und wird somit voraussichtlich bis Ende der Legislatur abgeschlossen werden können. Auf zwei Massnahmen wird verzichtet, fünf sind verzögert und drei sind teilweise verzögert.

### **1.3.3.1 Abgeschlossene Massnahmen**

Nachdem im Jahr 2016 sechs Massnahmen (eine teilweise und fünf vollständig) abgeschlossen werden konnten, wurden im Jahr 2017 folgende 13 Massnahmen abgeschlossen (zwei teilweise, elf vollständig). Die dazugehörenden Erläuterungen sind im Geschäftsbericht des Regierungsrates enthalten.

#### *RRZ 2.2c*

*Zusätzliche Studienplätze in der Medizin schaffen.*

(Bildungsdirektion/Gesundheitsdirektion)

Teilweise abgeschlossen.

#### *RRZ 4.1c*

*Leitlinien für die Stärkung der wettbewerblichen Elemente und der Eigenverantwortung in der Gesundheitsversorgung entwickeln und umsetzen.*

(Gesundheitsdirektion)

#### *RRZ 4.1d*

*Den umsichtigen Einsatz von Antibiotika bei Nutztieren unterstützen.*

(Gesundheitsdirektion)

#### *RRZ 5.1j*

*Ein Leitbild des Regierungsrates zum Verhältnis von Staat und Religion erarbeiten, um über eine einheitliche und klare Haltung im Umgang mit Glaubensgemeinschaften zu verfügen.*

(Direktion der Justiz und des Innern)

#### *RRZ 6.1a*

*Die Tramverbindung Hardbrücke im Dezember 2017 in Betrieb nehmen.*

(Volkswirtschaftsdirektion)

#### *RRZ 7.1e*

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

(Baudirektion)

#### *RRZ 7.2c*

*Den Energieplanungsbericht 2017 erarbeiten und vorlegen.*

(Baudirektion)

#### *RRZ 9.2b*

*Umsetzungsbereite Finanzierungsmodelle entwickeln und die dazu allenfalls notwendigen gesetzlichen Grundlagen schaffen.*

(Finanzdirektion)

*RRZ 10.1b*

*Regierungsratsgeschäfte und Mitherichtsverfahren medienbruchfrei abwickeln.*  
(Staatskanzlei)

*RRZ 10.1c*

*Die Richtlinien des Regierungsrates vom 29. Januar 2014 über die Public Corporate Governance umsetzen.*  
(alle)

Teilweise abgeschlossen.

*RRZ 10.1e*

*Die organisatorischen Grundlagen für die verwaltungsweite elektronische Geschäftsabwicklung schaffen und formell regeln.*  
(Staatskanzlei)

*RRZ 10.1f*

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

Die Geschäftsprüfungskommission hat in ihrem Tätigkeitsbericht, KR-Nr. 60/2018, darüber Bericht erstattet.

*RRZ 10.2a*

*Ein bedarfsgerechtes Angebot an offenen Behördendaten bereitstellen (Open Government Data) gemäss OGD-Strategie Schweiz.*  
(Staatskanzlei)

### **1.3.3.2 Verzögerte Massnahmen und Verzicht auf Massnahmen**

Nachfolgend werden die Massnahmen aufgelistet, welche verzögert waren oder auf die verzichtet worden ist. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates wird der Stand der Umsetzung oder der Grund für die Verzögerung oder den Verzicht nur zum Teil genannt. Die Referentinnen und Referenten der Geschäftsprüfungskommission liessen sich im Rahmen der Direktionsgespräche, die im Februar, März und April 2018 stattgefunden haben, zusätzlich über einzelne Legislaturziele und Massnahmen genauer informieren. Nachfolgend sind diese ergänzenden Informationen festgehalten.

*RRZ 2.1d*

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

Der Schulversuch wurde mit RRB Nr. 156/2017 verlängert, damit die am Schulversuch beteiligten Schulen Planungssicherheit erhalten, bis feststeht, ob und wie die Erkenntnisse aus dem Schulversuch umgesetzt werden. Die Umsetzung der Massnahme wird daher nun vom Regierungsrat im Geschäftsbericht als planmässig ausgewiesen.

*RRZ 2.2b*

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

Teilweise verzögert.

*RRZ 5.2c*

*Finanzierungsbrüche zwischen den Sozialversicherungssystemen identifizieren und überbrücken. Zielgruppenspezifisch über die Sozialversicherungen informieren.*  
(Gesundheitsdirektion/Sicherheitsdirektion/Bildungsdirektion)

Teilweise verzögert.

*RRZ 7.2b*

*Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich (MuKE 14) festsetzen und dem Kantonsrat mittels Änderung des Energiegesetzes unterbreiten.*  
(Baudirektion)

Verzögert.

*RRZ 8.1g*

*Gezielt räumliche Entwicklungsimpulse für den Wirtschaftsraum setzen.*  
(Baudirektion)

Verzögert.

*RRZ 10.1d*

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

Verzögert. Die Massnahme wird aufgrund der Verzögerung angepasst, da sie über die laufende Legislatur hinausgehen wird: "Erarbeitung der Informatikstrategie 2018–2020 mit der Stossrichtung Standardisierung, Professionalisierung und Automatisierung der direktionsübergreifenden IT-Services sowie der Stossrichtung Voraussetzung schaffen für die komplette Digitalisierung in den Direktionen."

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich im Rahmen ihrer vertieften Untersuchung zur IT in der kantonalen Verwaltung (KR-Nr. 203/2017) mit dem Thema befasst und dem Regierungsrat Empfehlungen dazu abgegeben. Sie hat sich über die strategischen Eckpfeiler informieren lassen (siehe Tätigkeitsbericht der GPK, KR-Nr. 60/2018). Sie befasst sich zurzeit sowohl mit der IKT-Strategie als auch mit der Strategie "Digitale Verwaltung" näher und wird in ihrem Tätigkeitsbericht im März 2019 darüber Bericht erstatten.

*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 10.1i*

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

(Baudirektion)

Teilweise verzögert.

Die Geschäftsprüfungskommission lässt sich periodisch über die Entwicklungen und Fortschritte bei der Weiterentwicklung des Immobilienmanagements orientieren (siehe dazu ausführlich Tätigkeitsbericht der GPK, KR-Nr. 60/2018).

*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).

*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 Neue Massnahmen**

*RRZ 9.2e*

*Standards für Baukosten und für betriebliche sowie qualitative Anforderungen erarbeiten und für Hochbauten verbindlich umsetzen.*

(Baudirektion)

Diese Massnahme ist eine Folge der Leistungsüberprüfung 2016.

*RRZ 10.1j*

*Umsetzung der personalpolitischen Schwerpunkte 2016–2019 mit den Projekten HR 2020, Stellenplan als internes Steuerungsinstrument und Kompetenzmodell 2020.*

(Finanzdirektion)

Diese Massnahme ist eine Folge der neuen personalpolitischen Schwerpunkte 2016-2019 (RRB Nr. 1231/2016) und ersetzt die Massnahmen RRZ 10.1h und RRZ 10.2c.

#### *RRZ 10.2j*

*Umsetzung der weiteren Projekte der HR Informatik Weiterentwicklung, namentlich Sicherstellung einheitliches SAP-Organisationsmanagement, HR-Informationsportal für Führungskräfte und Überführung der Absenzdaten in SAP HCM.*

(Finanzdirektion)

#### *RRZ 10.2 k*

*Für die gezielte und koordinierte Digitalisierung der Verwaltung wird eine Strategie zur Entwicklung des digitalen Leistungsangebots, zur Umsetzung von Open Government, zu den erforderlichen kulturellen und organisatorischen Anpassungen sowie zur strategischen Ausrichtung des Informatikeinsatzes erarbeitet.*

(Staatskanzlei)

Diese Massnahme ist eine Folge der Anpassung des Legislaturziels 10.2.

### **1.3.3.4 Planmässige Massnahmen (Auswahl)**

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

#### *RRZ 1.1a*

*Auf kurzfristige Kriminalitätsschwerpunkte mit gezielten Aktionen reagieren.*

(Sicherheitsdirektion)

In der laufenden Legislaturperiode wurden die tiefsten Werte seit Einführung der Kriminalstatistik im Jahr 1980 erreicht. Ein Anstieg bei der Zahl der Vermögensdelikte konnte gemäss Sicherheitsdirektion mit gezielten Aktionen gegen Taschendiebe in den Sommermonaten sowie in der Vorweihnachtszeit und gegen Einbrecherbanden im 4. Quartal 2017 verhindert werden. Die Anzahl der Einbrüche im Kanton Zürich in der Zeitspanne von 2009 bis 2016 nahezu halbiert (2009: 14986, 2016: 7952). Im Jahr 2016 ereigneten sich zehn vollendete Tötungsdelikte (100% aufgeklärt) und im Jahr 2017 sieben vollendete Tötungen (6 Fälle bzw. 85,7% aufgeklärt). Mit dem Instrument der ausländerrechtlichen Massnahme «Eingrenzung» wurde der Aktionsradius insbesondere von kriminellen (ohne Verstösse gegen Asyl- oder Ausländergesetz) abgewiesenen Asylsuchenden eingeschränkt. Diese Praxis wurde durch das Bundesgericht geschützt (vgl. 2C\_287/2017).

#### *RRZ 1.1b*

*Gewaltorientierte Straftaten mit Präventionskonzepten und frühzeitiger Intervention verringern.*

(Sicherheitsdirektion/Direktion der Justiz und des Innern)

Das Netzwerk an Ansprechstellen beim Kantonalen Bedrohungsmanagements wurde mit der Einbindung der Stadt Zürich per Ende 2017 weiter ausgedehnt und umfasst mittlerweile rund 400 Personen. In rund zwei Dritteln der Gewaltschutzfälle werden Gefährderansprachen durchgeführt. 80-90% der Betroffenen reagieren gemäss Sicherheitsdirektion dabei positiv. Die getroffenen Massnahmen fügen sich in den Kontext des Nationalen Aktionsplanes zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus ein, welcher 2017 verabschiedet und vom Bundesrat zur Kenntnis genommen wurde. Im Rahmen des weiteren Vollzugs des Nationalen Aktionsplans richtete die Kantonspolizei zudem eine neue «Interventionsstelle gegen Radikalisierung und gewalttätigen Extremismus» ein, die am 1. März 2018 ihren Betrieb aufgenommen hat.

### *RRZ 1.1c*

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

(Sicherheitsdirektion)

Die in den Jahren 2016/17 eingeführte Kriminalprävention in den Schulen (Doppel-Lektionen in der 4. Primarklasse und 1. Oberstufe), in deren Rahmen Informationen zum Umgang mit sozialen Medien bzw. Respekt, Gesetz, Sexting, Cybermobbing etc. vermittelt werden, löst gemäss Sicherheitsdirektion weithin sehr positive Resonanz bei der Lehrerschaft, den Eltern und Jugendinstitutionen aus.

Das Interesse der Schülerinnen und Schüler im Austausch mit den Kinder-/Jugendinstruktoren ist gross. Tritt innerhalb von Schulklassen oder bei Jugendlichen problematisches bzw. strafrechtlich relevantes Verhalten auf, übernehmen Mitarbeitende des Dienstes «Jugendintervention» die weiteren Schritte. An Hotspots werden regelmässig Kontrollen durchgeführt und Jugendliche angesprochen. Die Kontrollen dienen der Früherkennung und Prävention.

### *RRZ 1.1d*

*Vermögenskriminalität mit innovativen Methoden präventiv und repressiv bekämpfen.*

(Sicherheitsdirektion/Direktion der Justiz und des Innern)

Mit der Einrichtung einer neuen, auf Bildfahndung spezialisierten, national und international stark vernetzten Gruppe können gemäss Sicherheitsdirektion unbekannt Täter schneller identifiziert, grenzüberschreitende Serielikte erkannt und zugeordnet sowie wichtige Verhaftungserfolge erzielt werden.

Neben der gezielten Bekämpfung des systematischen Konkursmissbrauchs hat die Kantonspolizei präventive und repressive Massnahmen gegen Telefonbetrügereien konzipiert und umgesetzt. Zur Verbesserung der Bekämpfung des betrügerischen Missbrauchs von Kapitalgesellschaften werden Verfahrensabläufen und die interkantonale Abstimmung von Zuständigkeitskriterien geklärt und stetig optimiert. Die nationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Phänomens «Rip-Deal» (betrügerisches Devisentauschgeschäft) wurde vertieft. Die Kantonspolizei nutzt zur Information auch soziale Medien wie Facebook und Twitter.

### *RRZ 1.1e*

*Früherkennung und Bekämpfung neuer Entwicklungen bandenmässiger Deliktbegehung verstärken.*

(Sicherheitsdirektion)

Die Kantonspolizei hat Spezialisten zur Bekämpfung organisierter Telefonbetrügereien eingesetzt, die sich national und international vernetzt haben. Dementsprechend konnten sich die Zürcher Strafverfolgungsbehörden im Jahr 2017 an der Bildung einer gemeinsamen europäischen Ermittlungsgruppe zur Bekämpfung des Einzeltrickbetrugs beteiligen. Dabei wurde auch die neu aufgekommene Variante des Telefonbetrugs «falscher Polizist» (sog. Spoofing, d.h. Täuschung zur Verschleierung der eigenen Identität) erkannt und gezielt mit repressiven und präventiven Massnahmen bekämpft. Durch den frühzeitigen und gezielten Abgleich von Lageinformationen und Analysen (Kriminalitätsradar) wird zudem die Früherkennung neuer Deliktphänomene (z. B. Abrechnungsbetrug bei Pflegedienstleistungen) verbessert.

Die Kantonspolizei veranlasst selbst jährlich ca. 30 Telefonkontrollen für Notsuchen nach Vermissten, wofür jährlich ca. CHF 30'000.-- bis 40'000.-- CHF zu begleichen sind. Mit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, SR 780.1) können technische Anfragen neu auch direkt von der Polizei veranlasst werden.



Im Jahr 2017 wurden die Gebühren für die Kommunikationsüberwachungsmassnahmen ein erstes Mal erhöht. Für das Jahr 2018 hat der Bundesrat mit der revidierten Verordnung über die Gebühren und Entschädigungen für die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 15. November 2017 (GebV-ÜPF, SR 780.115.1) weitere Gebührenerhöhungen durchgesetzt, auch wenn sie nach der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik der Kantone noch moderat korrigiert wurden. Die auf 1. März 2018 in Kraft gesetzten Tarife werden zu erheblichen Mehrkosten für die Strafverfolgungsbehörden führen. U.a. auf Antrag der Kantone wurde aber vom Bund bereits eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Gebühren und die Verrechnungsmodalitäten nochmals überprüft.

#### *RRZ 1.2a*

##### *Bekämpfung der Internetkriminalität verstärken.*

(Sicherheitsdirektion/Direktion der Justiz und des Innern)

Die Kantonspolizei pflegt im Bereich der Cyberkriminalität den Austausch mit dem Bundesamt für Polizei fedpol, den kantonalen Polizeikorps sowie den wichtigsten Partnerkorps und -behörden im Ausland. Zur Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen koordiniert die Kantonspolizei zurzeit die interkantonale Arbeitsgruppe NEDK (Netzwerk Ermittlungsunterstützung Digitalisierte Kriminalitätsbekämpfung).

Diese erarbeitet, wie Cyberkriminalität im engeren Sinne künftig schweizweit mit wenigen gesamtschweizerisch tätigen, hochspezialisierten Kompetenzzentren bekämpft werden soll (betrifft Straftaten, die mit Hilfe der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) verübt werden oder sich Schwachstellen dieser Technologien zu Nutzen machen). Kein anderer Kanton verfügt bisher über ein entsprechendes Kompetenzzentrum.

Zur Erweiterung des entsprechenden Wissens steht die Kantonspolizei mit verschiedenen Bildungseinrichtungen in Kontakt, insbesondere mit schweizerischen Hoch- und Fachhochschulen. Ziel dieses Austausches ist nicht nur, qualifizierte neue Informatikspezialistinnen und -spezialisten zu gewinnen, sondern auch den Bedürfnissen der Kantonspolizei angepasste Weiterbildungsmodule für die bereits angestellten eigenen Informatikspezialisten und polizeilichen Mitarbeitenden zu erhalten. Die im Jahr 2017 bewilligten zusätzlichen Informatikerstellen (vgl. RRB Nr. 113/2017) konnten zwischenzeitlich mit IT-Spezialisten besetzt werden. Im Rahmen eines spezifischen Ausbildungskonzepts hat die Kantonspolizei 2017 zudem insgesamt rund 600 Ermittler wie auch Frontmitarbeitende im Rahmen des Programms PACE (Polizeiliche Ausbildung für Computer-Ermittlungen) geschult.

#### *RRZ 2.1b*

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

(Bildungsdirektion)

Medien und Informatik wird mit dem Zürcher Lehrplan 21 eingeführt: Ab Schuljahr 2018/19 wird in der 5. Klasse eine Lektion Medien und Informatik unterrichtet, ab Schuljahr 2019/20 auch in der 6. Klasse der Primar- und in der 1. und 3. Klasse der Sekundarstufe.

Der Bildungsrat hat am 24. Oktober 2016 ein Konzept zur Qualifikation der Lehrpersonen der Mittel- und der Sekundarstufe in Medien und Informatik verabschiedet (BRB Nr. 22/2016). Ab August 2017 besuchen Lehrpersonen der Mittelstufe den stufenspezifischen Grundlagenkurs im Umfang von 3 ECTS-Punkten, was einem Weiterbildungsaufwand von rund 90 Stunden entspricht. Wenn sie diesen vollständig und erfolgreich abgeschlossen haben, erhalten sie die kantonale Berechtigung, die Lektionen in Medien und Informatik auf ihrer Stufe zu erteilen.

Im Sommer 2018 starten gemäss Bildungsdirektion die Kurse für die Lehrpersonen der Sekundarstufe. Im Einzelfall können Lehrpersonen die Unterrichtsberechtigung in Medien und Informatik «sur Dossier» erhalten.

Ab Sommer 2018 wird der Lehrmittelverlag Zürich das neue Lehrmittel «connected» herausgeben:

- Band 1 für die 5. Klasse der Primarstufe auf das Schuljahr 2018/19
- Band 2 für die 6. Klasse der Primarstufe auf das Schuljahr 2019/20
- Band 3 für die 1. Klasse der Sekundarstufe auf das Schuljahr 2020/21
- Band 4 für die 3. Klasse der Sekundarstufe auf das Schuljahr 2021/22

Ende 2018 wird eine Informationsbroschüre Medien und Informatik mit Empfehlungen und Links zu geeigneten Materialien für den Unterricht in Medien und Informatik auf der Sekundarstufe vorliegen.

Die Lehrpersonen sind gemäss Bildungsdirektion für das neue Fach bereit. Die Einführung ist damit sichergestellt.

Betreffend ICT-Ausrüstung der Schulen kann der Kanton lediglich Empfehlungen abgeben, was mit dem Informatikleitfaden 2012 geschehen ist. Die Gemeinden verfügen über unterschiedliche Ausrüstungen. Möglich ist alles von einer kompletten Ausrüstung durch die Schulen bis hin zu "Bring your own device". Die Bildungsdirektion will bewusst keine Monopolisierung durch bestimmte Geräte oder Produkte fördern, um eine Gefahr der Beeinflussung der Lehrmittel zu verhindern.

Die Gemeinden haben die Verpflichtung, den Lehrplan einzuhalten. Wie sie sich dazu finanzieren, also auch per Sponsoring, liegt in deren Entscheidungskompetenz, da sie dies selber ohne Kanton finanzieren. Zu beachten ist einzig § 67 VSG.

#### *RRZ 2.1c*

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

Die Kommission für Bildung und Kultur hat dem Kantonsrat am 13. März 2018 Antrag zu einer entsprechenden Gesetzesänderung gestützt auf den Antrag des Regierungsrates vom 8. Februar 2017 gestellt. Im Kanton Zürich sind die Gemeinden verpflichtet, den Bedarf an Tagesstrukturen regelmässig zu erheben und ein dem Bedarf entsprechendes Angebot bereitzustellen. Der Aufbau von Tagesstrukturen und Tagesschulen ist Sache der Gemeinden. Diese sind nicht verpflichtet, dem Volksschulamt (VSA) aktuelle Zahlen zu Neueröffnungen oder grundsätzlich zum bestehenden Angebot zu liefern. Einen vollständigen Überblick über die Entwicklung kann die Bildungsdirektion daher nicht geben.

Seit März 2017 stehen fünf erfahrene Tagesschulen mit verschiedenen Voraussetzungen und Modellen im Kanton Zürich interessierten Gemeinden/Schulen als Kontaktschulen für Beratungen zur Verfügung.

Das Handbuch Qualität in Tagesschulen / Tagesstrukturen (QuinTaS) unterstützt Schulen dabei, selbstständig die eigenen Strukturen zur Tagesschule auszubauen oder bestehende Tagesstrukturen zu erweitern. Schulgemeinden und Schulkreise können auf Kosten des Volksschulamtes je ein Exemplar von QuinTaS beziehen. Seit der Ausschreibung im Juni 2017 wurden etwa zwei Dutzend Exemplare von QuinTaS bezogen. Davon waren fast alle Bestellungen von Schulen bzw. Schulverwaltungen sowie einige wenige von bestehenden Tagesschulen und von sonderpädagogischen oder heilpädagogischen Schulen.

Im Volksschulamt gingen zudem einzelne direkte Anfragen zur Eröffnung einer Tagesschule ein. Zurzeit werden in einigen Gemeinden die bestehenden Tagesstrukturen überprüft und allenfalls ausgeweitet. Rund zehn Gemeinden überprüfen, ob ein Tagesschulangebot aufgebaut werden soll.

#### RRZ 4.2b

*Versorgungsstrukturen und -prozesse qualitätsorientiert optimieren.*  
(Gesundheitsdirektion)

Der Notfalldienst wurde neu organisiert. Die Umsetzung erfolgte per 1. Januar 2018. Technisch funktioniert die Triagestelle. Am Anfang war sie gemäss Gesundheitsdirektion personell unterdotiert bzw. wurde von Anrufen überrannt. Es gab teilweise Wartezeiten von bis zu 30 Minuten. Die Gesundheitsdirektion hat diesen Mangel daher gerügt. Die Situation hat sich seither markant verbessert. Teilweise müssen noch verbesserte Lösungen gesucht werden bei der Abwicklung der Notfalldienste der Kinderärztinnen und Kinderärzte sowie der Psychiaterinnen und Psychiater.

Mit dem Kinderspital besteht derzeit eine Vereinbarung über seine verbesserte Einbindung in den Notfalldienst, die bis Ende Jahr Gültigkeit haben soll.

In der Psychiatrie sollen in den Ballungszentren Räume gemietet werden, damit die Ärztinnen und Ärzte nicht alleine mit den Patienten sind.

Das Notfalldienstreglement für die Zahnärztinnen und Zahnärzte sowie für die Ärztinnen und Ärzte ist bereits von der Gesundheitsdirektion genehmigt.

Das Gesetz gilt auch für Nichtmitglieder. Auch sie müssen Notfalldienst leisten.

#### RRZ 4.2c

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

Der Leistungsauftrag in der Psychiatrie ist ein stationärer. Die ambulante Leistungserbringung wird nicht gesteuert. Die Vision Psychiatrie sieht als Grundsatz ambulant vor teilstationär vor stationär vor. Vielfach ist es gemäss Gesundheitsdirektion besser, wenn die Leistungen näher am gewohnten Umfeld der Patienten angeboten werden können, was einerseits wegen der Kosten im Interesse des Versorgungssystems, andererseits aber auch im Interesse des Patienten liegt. Dieses Ziel wird nicht von der derzeitigen Tarifstruktur unterstützt, denn ambulante Leistungen werden vergleichsweise schlecht entschädigt. Wegen dieses Fehlanreizes richtet der Kanton als Kompensation ambulante Zusatzleistungen gestützt auf das Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG) aus. Rund die Hälfte der zur Verfügung stehenden 80 Mio. Franken geht in den Bereich der Psychiatrie. Damit werden die ärztliche Weiterbildung und ambulante sozialpsychiatrische Angebote mitfinanziert, die vom Tarif her nicht kostendeckend sind. Bei den Tageskliniken sind nicht alle Angebote medizinischer Art. Die Betreuung im Sinn einer Tagesstruktur und die Sozialarbeit sind keine KVG-pflichtigen Leistungen. Zwischen dem Kanton und den Versicherern wird diskutiert, welcher Leistungsanteil am Tagespreis der Versicherer zu bezahlen hat.

Die Auslastung der drei Ambulatorien Männedorf, Wetzikon und Uster ist nicht hoch genug. Geplant ist daher eine Reduktion auf zwei. Die vorhandenen Mittel werden gemäss Gesundheitsdirektion möglichst effizient eingesetzt. Aufgrund des Fehlanreizes sind die Versicherer zurzeit nicht daran interessiert, dass die Patienten aus der stationären in eine ambulante Behandlung wechseln.

#### RRZ 5.1j

*Ein Leitbild des Regierungsrates zum Verhältnis von Staat und Religion erarbeiten, um über eine einheitliche und klare Haltung im Umgang mit Glaubensgemeinschaften zu verfügen.*  
(Direktion der Justiz und des Innern)

Gemäss Direktion der Justiz und des Innern sind die Reaktionen auf das Leitbild positiv. In den regelmässigen Gesprächen, die mit den anerkannten Religionsgemeinschaften und Vertre-

tern der muslimischen und der christlich-orthodoxen Gemeinschaft stattfinden, wurde das Leitbild als Wertschätzung der Bedeutung und der Rolle in der Gesellschaft wahrgenommen, die der Staat nicht wahrnehmen kann. Aus kirchlichen Kreisen sind Anfragen für weitergehende Diskussionen eingegangen.

In der Öffentlichkeit wurde unter anderem begrüsst, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich der erste in der Schweiz ist, der sich auf diese Art zu den Religionsgemeinschaften geäussert hat.

Zum Leitsatz 7: Gestützt darauf wurde die muslimische Notfallseelsorge aufgebaut. Der Kanton leistet dafür die Anstossfinanzierung. Diese fliesst massgeblich in einen Leistungsauftrag an die Universität Fribourg für die entsprechende Weiterbildung. Die Notfallseelsorge ist damit das erste Projekt, das gestützt auf Leitsatz 7 lanciert wurde.

#### *RRZ 6.1c*

*Die Agglomerationsprogramme der Generationen 1 und 2 zeitgerecht umsetzen.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

Die Programme sind auf Kurs, Generation 1 ist zu 80% umgesetzt, Generation 2 zu 70%, darunter das Tram Hardbrücke und die Limmattalbahn, 1. Etappe, mit Inbetriebnahme 2019.

#### *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).*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

Rosengartentunnel und -tram sind zurzeit in den kantonsrätlichen Kommissionen für Energie, Verkehr und Umwelt sowie für Planung und Bau in Beratung.

Der Grosse Gemeinderat Winterthur hat am 28. August 2017 einen Teilkredit für die Umsetzung des ÖV-Hochleistungskorridors beschlossen.

Bei der Zentrumserschliessung Neuhegi-Grüze ist die kantonale Richtplananpassung erfolgt. Der Stadtgenieur von Winterthur erhält einen Projektleiter. Zurzeit ist man an den Vorbereitungsarbeiten. Für die Erschliessung sind zwei Kreditbeschlüsse notwendig, für den Winterthurer Teil ein Kreditbeschluss der Stadt Winterthur und für den Teil Wiesendangen ein Kreditbeschluss des Kantons.

#### *RRZ 6.2a*

*Punktueller Bevorzugungsmassnahmen für den öffentlichen Verkehr (ÖV) zur Vermeidung von Verlustzeiten und Anschlussbrüchen umsetzen.*  
(Volkswirtschaftsdirektion)

Realisiert werden konnten unter anderem in Bassersdorf die Busbevorzugung im Löwen-Kreisel und die Busspange in der Klotenerstrasse. In Kloten wurden eine neue Lichtsignalanlage in der Bassersdorfer-/Steinacherstrasse, in Winkel eine Busspange mit Schranke für die Unterlandautobahn, in Wetzikon die Busspur Rapperswilerstrasse und in Hüntwangen die elektronische Busspur realisiert.

#### *RRZ 7.1g*

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

Der Regierungsrat will dem Klimawandel mit einer Doppelstrategie begegnen, einerseits der Verminderung der Treibhausgase, andererseits mit der Anpassung an den Klimawandel. Neben den bereits getroffenen Massnahmen kommen neue Massnahmen dazu.

Die beiden Massnahmenpläne liegen im Entwurf vor und wurden den Direktionen und ausgewählten Verbänden (GPV, VZGV, ZBV, Umweltverbände) und einzelnen betroffenen Betrieben (u.a. ARA, KVA) zur Konsultation vorgelegt.

Die Rückmeldungen liegen vor und sind gemäss Baudirektion in der Regel sehr wohlwollend. Meistens liegen punktuelle Änderungsvorschläge zu spezifischen Massnahmen vor, die gut übernommen werden können. Zum Teil werden Vorschläge für weitergehende Massnahmen gemacht, die nun geprüft werden. Es gibt kaum zurückgewiesene Massnahmen.

Nach erfolgter Auswertung und Einarbeitung der Stellungnahmen sowie der Bereinigung allfälliger offener Punkte werden die Festsetzungsunterlagen basierend auf den Massnahmenplänen erarbeitet. Die Festsetzung bzw. die Unterzeichnung der Direktionsvereinbarungen ist vor den Sommerferien geplant. Es ist dafür kein Regierungsratsbeschluss erforderlich. Nach den Sommerferien werden die Massnahmenpläne kommuniziert. Gewisse Massnahmen sind budgetrelevant.

Auf Bundesebene ist man zurzeit daran, das CO<sub>2</sub>-Gesetz einer Totalrevision zu unterziehen. Der Bundesrat hat dem Parlament im Dezember 2017 eine entsprechende Botschaft unterbreitet.

#### *RRZ 9.2 a*

*Ein Strategisches Erhaltungsmanagement (SEM) einführen und etablieren zur Sicherstellung der hohen Verfügbarkeit bei knapper werdenden Mitteln und steigenden Nutzeransprüchen.*  
(Baudirektion)

Der gewählte SEM-Ansatz ist gemäss Baudirektion grundsätzlich für alle Anlage-Teilsysteme anwendbar. In einer ersten Phase hat sie sich auf das Teilsystem „Fahrbahnen und Wege, inklusive Strassenentwässerung“ fokussiert, das rund zwei Drittel der Finanzmittel benötigt. Um eine proaktive Modellierung des langfristigen Erhaltungsbedarfs auf Netzebene unter Berücksichtigung der Altersstruktur der Strassenoberbauten realisieren zu können, wurden die folgenden Modellierungsgrundsätze definiert:

Die Oberbauten sind aufgrund ihrer mittleren Lebensdauer bis zur Fälligkeit einer Gesamterneuerung kategorisiert. Die gewählten acht Fahrbahnkategorien der Kantonsstrassen sind nach Lastklassen und nach Lage (Siedlungsgebiet) strukturiert und entsprechen somit den bestehenden Oberbaunormalien des Tiefbauamts.

Innerhalb der erwarteten Gesamtlebensdauer der einzelnen Anlagekategorien (75 bis 115 Jahre) sind standardisierte Sätze von Erhaltungsmaßnahmen definiert. Die modellierten Oberbaulebenszyklen gliedern sich üblicherweise in vier Teilzyklen mit den dazugehörigen standardisierten Massnahmensätzen.

Die alle vier Jahre netzweit gemessenen Zustandswerte der Fahrbahnoberflächen dienen zur Feinjustierung der Massnahmenzeitpunkte (Vergleich zwischen Istverlauf und modelliertem Sollverlauf) und zur Überwachung der mittelfristigen Netzentwicklung (Wirkung der eingesetzten Erhaltungsmaßnahmen und Finanzmittel).

#### *RRZ 9.3a*

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

#### *RRZ 9.3c*

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

(Finanzdirektion)

Die Massnahmen RRZ 9.3a und RRZ 9.3c wurden aufgrund des Entscheids der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vom 12. Februar 2017 zur USR III im Controllingbericht 2017 zunächst sistiert. Mit Beschluss Nr. 647/2017 hat der Regierungsrat die Sistierung wieder aufgehoben und die Begriffsanpassung zu «Steuervorlage 17 (SV17)» genehmigt.

Der Bundesrat hat am 21. März 2018 die Botschaft für die Steuervorlage 17 (SV17) verabschiedet. Ausgangspunkt der SV17 ist die Abschaffung der international nicht mehr akzeptierten Regelungen für kantonale Statusgesellschaften. Es werden neue steuerliche Sonderregelungen zur Förderung von F&E begleitet: Die Patentbox bewirkt, dass ein Teil der Gewinne aus Patenten in den Kantonen künftig ermässigt besteuert wird. Darüber hinaus haben die Kantone die Möglichkeit, einen zusätzlichen Abzug von höchstens 50 Prozent für F&E-Ausgaben vorzusehen. Die beiden Sonderregelungen werden von einer Entlastungsbegrenzung flankiert. Sie sieht für die Kantone verbindlich vor, dass ein Unternehmen immer mindestens 30 Prozent seines steuerbaren Gewinns vor Anwendung dieser Sonderregelungen versteuern muss.

Folgende namhafte Unterschiede sind in der Vorlage des Bundesrates zur SV17 gegenüber der USR III enthalten:

Verzicht auf den Abzug für Eigenfinanzierung (zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittlichem Eigenkapital – NID light);

Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent beim Bund und in den Kantonen, wobei die Kantone auch eine höhere Besteuerung vorsehen können;

Berücksichtigung der Städte und Gemeinden im Rahmen der Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer;

Erhöhung der Mindestvorgaben des Bundes für die Kinder- und Ausbildungszulagen um 30 Franken pro Monat als sozialpolitische Massnahme.

Weiter geplant ist die Erhöhung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer: Die Kantone erhalten neu 21,2 Prozent aus den Erträgen der direkten Bundessteuer (bisher: 17 Prozent). Zusätzlich wird der Finanzausgleich an die neuen steuerpolitischen Realitäten angepasst.

Damit kann die parlamentarische Beratung in der Herbstsession 2018 abgeschlossen werden. Wird kein Referendum ergriffen, können erste Massnahmen der SV17 auf Anfang 2019 und der Hauptteil der Massnahmen auf 2020 in Kraft treten.

Der Kanton wird seine kantonale Umsetzungsvorlage parallel dazu vorbereiten, um ein gleichzeitiges Inkrafttreten zu ermöglichen. Der von Kanton, Städten und Gemeinden ausgehandelte Kompromiss wird daher nicht mehr in die Vernehmlassung gehen können. Jedoch werden interessierte Kreise angehört.

Die Finanzdirektion geht davon aus, dass zinsbereinigte Gewinnsteuer in der Parlamentsdebatte nochmals auf den Tisch kommt.

#### *RRZ 10.2h*

*Den Aufbau eines elektronischen Patientendossiers im Kanton unterstützen.*

(Gesundheitsdirektion)

Der Vorsteher der Gesundheitsdirektion ist Verwaltungsratspräsident der axsana AG. Der Kanton Bern hat sich zur Hälfte an der axsana AG beteiligt. Die Leistungserbringer und ein Vertreter für die Interessen der Patienten sitzen ebenfalls im Verwaltungsrat. Der Kanton Schaffhausen hat sich vertraglich angeschlossen. Mit den Kantonen Bern und Zürich wird fast ein Drittel der Schweiz abgedeckt.

Die Betriebsgesellschaft axsana AG baut die Stammgemeinschaft auf. Die vom Bundesamt für Gesundheit geforderten Prozesse werden mit zwei Spitälern und einem Heim getestet. Die

technische Umsetzung (TOZ) ist der Grund für die Verzögerung um 18 Monate bis Mitte 2019. Es wurden Arbeitsschritte neu aufgegleist. Für die Finanzhilfe wurde das Gesuch beim Bund eingereicht. Bezüglich Datenschutz steht die axsana AG gemäss Gesundheitsdirektion in ständigem Austausch mit dem Datenschutzbeauftragten. Im April 2020 läuft die dreijährige Übergangsfrist seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier (EPDG) ab. Bis dann müssen die Listenspitäler beim elektronischen Patientendossier dabei sein. Von der technischen Zertifizierung getrennt wurde die organisatorische Zertifizierung, damit diese nicht verzögert wird. Weitere Informationen sind im GPK-Tätigkeitsbericht, KR-Nr. 60/2018 enthalten.

#### RRZ 10.3 d

*Die Interessen bezüglich Bau eines Tiefenlagers des Kantons Zürich wahren und die betroffenen Gemeinden unterstützen (Etappe 2 des Sachplans geologische Tiefenlager).*

(Baudirektion)

Seit 2012 läuft Etappe 2, deren Abschluss bis Ende 2018 geplant ist. Es wurden zusätzliche Untersuchungen zur vergleichbaren Datengrundlage für die sicherheitstechnische Überprüfung gemacht. Die Nagra hat zur Standortwahl und zur Ausgestaltung der Oberflächenanlagen Planungsstudien aufgrund von Stellungnahmen von Regionen und Kantonen erstellt. Es wurde zudem eine sozioökonomisch-ökologische Wirkungsanalyse erstellt. Weiter erfolgten provisorische Sicherheitsanalysen durch die Nagra, die durch Bund und Kantone sicherheitstechnisch überprüft wurden.

Der Regierungsrat hat dem Bund seine Stellungnahme eingereicht (RRB 264/2018). Er empfiehlt ihm, die Standortgebiete Jura Ost (AG), Nördlich Lägern (AG/ZH) und Zürich Nordost (ZH/TG) zur Weiterbearbeitung in Etappe 3. Der Entscheid des Bundesrates wird bis Ende Jahr erwartet.

## 1.4 Umsetzung der Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission

Wie eingangs erwähnt wird im Rahmen der Vorberaterung 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 2017 bis März 2018 neu festgehaltenen Empfehlungen wird im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2018 erfolgen. Dementsprechend ist dort der Stand der Umsetzung noch leer gelassen.

Nr.	Quelle/Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR1	KR-Nr. 81/2013, Schlussbemerkungen	Insgesamt kann die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat und seinen Mitarbeitenden ein gutes Zeugnis ausstellen. <i>Bei den Funktions- und Querschnittbereichen, beispielsweise Immobilien, Informatik und Personal, erwartet die Geschäftsprüfungskommission eine verstärkte politische Führung des Gesamtregierungsrates, so dass Entscheidungs- und Strategieumsetzungsprozesse rascher abge-</i>	<i>Empfehlungen RR1 bis RR4, RR6 und RR8 bis RR27</i>  Die Geschäftsprüfungskommission hat den Eindruck erhalten, dass der aktuelle Regierungsrat den Funktions- und Querschnittbereichen eine stärkere Beachtung zukommen lässt. Er scheint sich besser bewusst zu sein, dass die Querschnittaufgaben – Immobilien, IT, Personal und Beschaffungswesen – eine politische

		<i>wickelt werden können.</i>	Führung brauchen. Die einzelnen Themen sind jedoch den Direktionen zugeordnet, die für die Umsetzung zuständig sind.
RR2	KR-Nr. 49/2014, Einleitung <i>siehe auch RR 1</i>	Zu einem anderen Fazit kommt die Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der direktionsübergreifenden Aufgaben und Querschnittbereiche wie beispielsweise das Immobilienmanagement und das Submissionswesen. <i>In diesen übergeordneten Bereichen hat der Regierungsrat strategische Entscheide zu treffen und sicherzustellen, dass diese innert nützlicher Frist umgesetzt werden; das heisst der Gesamtregierungsrat hat seine Führungsfunktion direktionsübergreifend wahrzunehmen.</i> Wie der Berichterstattung am Beispiel des Immobilienmanagements entnommen werden kann, hat die Geschäftsprüfungskommission in diesen für den Kanton wichtigen Bereichen jedoch erhebliche Defizite festgestellt. <i>So nimmt der Gesamtregierungsrat seine strategische Führung nicht wahr, schiebt anstehende Entscheide vor sich hin oder aber er stellt die zeitgerechte Umsetzung gefällter Entscheide mit der Anordnung entsprechender Massnahmen nicht sicher.</i>	Der Regierungsrat hat inzwischen eine unabhängige Überprüfung der kantonalen Informatik durchführen lassen und die Erkenntnisse der Geschäftsprüfungskommission aus deren vertiefter Untersuchung zur Kenntnis genommen (siehe RR8 bis RR21). Er hat daraufhin Handlungsbedarf eingeräumt und kürzlich eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen (RRB 383/2018 und 392/2018). Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diesen Schritt. Wie stark und breit verankert der Wille zu einer wirksameren Zusammenarbeit in Regierungsrat und Direktionen tatsächlich ist, wird indessen erst die Umsetzung der Strategie zeigen. Die Geschäftsprüfungskommission wird das Thema deshalb weiterverfolgen. Eine inhaltliche Würdigung der IKT-Strategie und ihrer Umsetzung wird die Geschäftsprüfungskommission in ihrer nächstjährigen Berichterstattung vornehmen können.
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>	Zum Personalwesen hat die Geschäftsprüfungskommission ebenfalls in einem separaten Bericht konkrete Empfehlungen formuliert (siehe RR22 bis RR27). Deren Umsetzung wird in der nächstjährigen Berichterstattung überprüft. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass ihre Empfehlungen zu den Funktions- und Querschnittbereichen vom Regierungsrat künftig stärker als in der Vergangenheit aufgenommen werden. Generell stellt sie aber fest, dass sich der Geist der Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und zwischen den Direktionen verbessert hat, auch wenn teilweise nach wie vor ein stark direktionsweises Handeln vorhanden ist.
RR4	KR-Nr. 86/2015, Einleitung <i>siehe auch RR 1</i>	Wie im letzten Jahr ist aber das Fazit hinsichtlich der direktionsübergreifenden Zusammenarbeit	



		<p>des Gesamtregierungsrates bzw. der Direktionen nicht zufriedenstellend. Verwies die Geschäftsprüfungskommission im letzten Berichtsjahr insbesondere auf das Immobilienmanagement, basieren ihre Feststellungen in diesem Berichtsjahr hauptsächlich auf ihren Abklärungen zum kantonalen Beschaffungswesen und zum IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung. Effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in den Funktions- und 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>	
RR5	KR-Nr. 86/2015, Open Data	<p>Der Bund hält das Vorgehen bei der Freigabe der Behörden Daten 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</i></p>	<p>Am 30. Juli 2017 hat der Regierungsrat mit RRB 776/2017 beschlossen, bei der JI eine Fach- und Koordinationsstelle OGD zu schaffen. Diese unterstützt die kantonalen Verwaltungsstellen in technischer und organisatorischer Hinsicht bei der Veröffentlichung von Open Government Data und stellt die Koordination gegenüber dem Bund und den Gemeinden sicher. Das Statistische Amt hat per 1. Januar 2018 1,5 Stellen für OGD erhalten.</p> <p>Die JI prüft zurzeit die Schaffung gesetzlicher Grundlagen, um die systematische Publikation von OGD</p>

		<p><i>und transparent sicherzustellen. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission muss weiter gewährleistet sein, 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. Aus solchen Meldungen kann unter anderem der Nutzen der zur Verfügung gestellten Daten abgeleitet werden. Das Projekt steht gegenwärtig in der Aufbauphase. Diese soll 2016 abgeschlossen sein. Die Geschäftsprüfungskommission wird sich dann zumal über die Ergebnisse und das geplante weitere Vorgehen informieren lassen.</i></p>	<p>grundsätzlich allen Verwaltungsstellen zu ermöglichen. Zudem prüft sie die Einrichtung eines «OGD-Checks» im Gesetzgebungsprozess, mit dem bei der Überarbeitung von gesetzlichen Grundlagen sichergestellt ist, dass die zukünftige Zulässigkeit von OGD-Publikationen nicht eingeschränkt bzw. ausdrücklich ermöglicht wird, sofern keine Datenschutzgründe dagegen sprechen.</p>
RR6	<p>Vorlage 5176a siehe auch RR 1 Funktions- und Querschnittbereiche</p>	<p>..... Die Vertrauensbasis sei innerhalb des Regierungsrates ein wichtiger Wert. Aus diesen Ausführungen könne geschlossen werden, dass der Arbeit im Kollegium eine grosse Bedeutung beigemessen werde.</p> <p><i>Die Geschäftsprüfungskommission nimmt diese Aussagen kritisch zur Kenntnis. Sie wird in der neuen Legislatur im Rahmen ihrer Abklärungen die Gelegenheit haben, sich davon überzeugen zu lassen.</i></p>	<p><i>Siehe Umsetzungsstand zu RR 1</i></p>
RR7	<p>Vorlage 5176a Schlusswort</p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission konnte im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts 2014 keine grösseren Mängel in der Tätigkeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung feststellen. Wie bereits in früheren Jahren kommt sie zum Schluss, dass der Geschäftsbericht insgesamt einen positiven Eindruck von der Arbeit des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung hinterlässt. Die Geschäftsprüfungskommission kann</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>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 würde begrüsst, wenn der Regierungsrat vermehrt auch über den Stand schwieriger und komplexer Projekte und damit verbundenen Problemen oder über politische Fragestellungen berichten würde.</i> Die Geschäftsprüfungskommission möchte in diesem Zusammenhang auf ihren Tätigkeitsbericht 2014/2015 (KR-Nr. 86/2015) verweisen. Darin wird insbesondere bei den Funktions- und Querschnittsbereichen Optimierungspotenzial geortet. So ist die Geschäftsprüfungskommission insbesondere im IT-Bereich oder im kantonalen Submissionswesen auf Mängel gestossen.</p>	<p>Die Informationen sind durch die übersichtliche Darstellung und die nachvollziehbare Strukturierung gut aufzufinden. Gut gefällt insbesondere der Umstand, dass in Teil I 43 wichtige Ereignisse, Entwicklungen und Projekte nach Politikbereichen (nicht direktionsweise) ein wenig näher dargestellt werden, wobei auch Punkte von eher untergeordneter Bedeutung darin enthalten sind.</p> <p>Eine selbstkritische Betrachtungsweise fehlt dagegen nach wie vor weitgehend. Gelegenheit für eine solche hätten z.B. die gescheiterten Vorlagen zur Verselbständigung des Kantonsospitals Winterthur und der Integrierten Psychiatrie Winterthur-Zürcher Unterland und die daraus zu ziehenden Schlüsse geboten.</p> <p>Auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Projekten werden kaum erwähnt oder erklärt wie die Beispiele der Kantonalen Informations- und Kommunikationstechnologie oder der Immobilienstrategie zeigen. So wird bei der Informatik im Teil I nicht einmal die Festlegung der strategischen Eckpfeiler erwähnt.</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 gesamtkantonalen 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><i>Empfehlungen RR8 bis RR21</i></p> <p>Diese Empfehlungen sind im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2017 bis März 2018 neu festgehalten worden. Der Regierungsrat hat inzwischen 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 kürzlich eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen (RRB 383/2018 und 392/2018), die noch nicht Gegenstand des Geschäftsberichts 2017 sind.</p>
RR9	<p>KR-Nr. 203/2017 IT</p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, ein <i>strategisches Organ zur Führung, Planung und Steuerung</i> im Informatikbereich einzusetzen, in dem nebst Führungspersonen</p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission begrüsst diesen Schritt. Wie stark und breit verankert der Wille zu einer wirksameren Zusammenarbeit in Re-</p>

		sonen 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.	gierungsrat und Direktionen tatsächlich ist, wird indessen erst die Umsetzung der Strategie zeigen. Die Geschäftsprüfungskommission wird das Thema deshalb weiterverfolgen. Sie wird in ihrer nächstjährigen Berichterstattung eine erste konkrete Würdigung vornehmen können, inwieweit ihre Empfehlungen mit der neuen IKT-Strategie und -Organisation umgesetzt werden.
RR10	KR-Nr. 203/2017 IT	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.	
RR11	KR-Nr. 203/2017 IT	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.	
RR12	KR-Nr. 203/2017 IT	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.	

RR13	KR-Nr. 203/2017 IT	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.
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.
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.
RR16	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, im Rahmen der anstehenden Neuerungen auch das <i>organisatorische Verhältnis zwischen den überdirektionalen E-Government-Strukturen und den überdirektionalen IT-Strukturen</i> 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.

RR17	KR-Nr. 203/2017 IT	Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt, bei den anstehenden Neuerungsarbeiten <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.
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.
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.
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 Querschnittsaufgaben</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</i>

		<p><i>für Informatikmittel und -dienstleistungen als gebunden 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.</i></p>	
RR22	<p>KR-Nr. 285/2017 Personalwesen <i>siehe auch RR 1 bis 4</i></p>	<p>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 gesamtkantonale Interessen unmissverständlich Vorrang einräumen.</p>	<p><i>Empfehlungen RR22 bis RR27</i></p> <p>Diese Empfehlungen sind im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2017 bis März 2018 neu festgehalten worden. Die Geschäftsprüfungskommission wird ihre Umsetzung im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2018 überprüfen.</p>
RR23	<p>KR-Nr. 285/2017 Personalwesen</p>	<p>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.</p>	
RR24	<p>KR-Nr. 285/2017 Personalwesen</p>	<p>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.</p>	

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.	
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.	Diese Empfehlung ist im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2017 bis März 2018 neu festgehalten worden. Der Regierungsrat hat kürzlich seine neue kantonale IKT-Strategie beschlossen (RRB 383/2018). Sie ist noch nicht Gegenstand des Geschäftsberichts 2017. Die Strategie äussert sich nicht ausdrücklich zur Thematik, die mit der Empfehlung RR28 aufgeworfen wurde. Die Geschäftsprüfungskommission wird in ihrer nächstjährigen Berichterstattung eine erste konkrete Würdigung vornehmen, inwieweit ihre Empfehlung im Zug der Umsetzung der IKT-Strategie berücksichtigt wird.
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	Diese Empfehlung ist im Verlaufe des Tätigkeitsjahres April 2017 bis März 2018 neu festgehalten worden. Die Geschäftsprüfungskommission wird ihre Umsetzung im Hinblick auf den Bericht zum Geschäftsbericht 2018 prüfen.



		gehören, ob die bestehende <i>Eigentümerstrategie</i> , die sich noch auf die bisherige Abraxas bezogen hatte, <i>aufgrund der neuen Unternehmensstruktur und/oder aufgrund der künftigen kantonalen IKT-Strategie zu aktualisieren</i> sei.	
J11	KR-Nr. 81/2013, IT in der JI <i>siehe auch RR11</i>	Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission beim KITT. Fehlende Kapazitäten in der KITT-Geschäftsstelle dürfen nicht dazu führen, dass zentrale Projekte und damit letztendlich effiziente Lösungen verzögert werden. <i>Gerade mit Blick auf die Kosten empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission, die personellen Kapazitäten bei der KITT-Geschäftsstelle nochmals zu überprüfen.</i> Sie ist sich aber bewusst, dass diese Empfehlung nicht an die Direktion der Justiz und des Innern, sondern an die Finanzdirektion bzw. den Regierungsrat zu richten ist.	Der Regierungsrat hat kürzlich eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen (RRB 383/2018 und 392/2018), die unter anderem die Ablösung des KITT und die Neuschaffung eines Amtes für Informatik beinhalten. Die bisherige Empfehlung JI 1 ist insofern obsolet. Die aktuellen Empfehlungen der GPK zum IT-Management sind in RR8 bis RR21 abgebildet (siehe dort).
J12	<i>Siehe DS2</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.	Die hohe Kadenz der Änderungen im Sanktionenwesen des Strafgesetzbuches ist eine grosse Herausforderung für den Justizvollzug, namentlich für die mit dem Urteilsvollzug betrauten Bewährungs- und Vollzugsdienste (BVD). Weitere Anpassungen sind zu erwarten (z.B. Umsetzung der Pädophilen-Initiative). Termingerecht mit der Inkraftsetzung des erneut revidierten StGB per 1. Januar 2018 konnte für Gemeinnützige Arbeit und Electronic Monitoring eine neue Abteilung "Alternativer Strafvollzug" ins Leben gerufen werden. Der "Risikoorientierte Sanktionenvollzug" (ROS) systematisiert, strukturiert und standardisiert die Arbeit mit Verurteilten und ermöglicht, Mit ROS-net steht den Kantonen hierfür eine webbasierte Plattform zur Verfügung. Im Rahmen von QM-Prozessen werden Vereinfachungen und Qualitätsverbesserungen

			geprüft. Eine Verbesserung wird auch die neue Fachapplikation bringen (Ablösung von RIS1).
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 direktionsübergreifend – können Missverständnisse hervorgerufen haben. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission besteht hier <i>Klärungsbedarf</i> gegenüber den beteiligten Akteuren.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission unterstützt die Vorschläge des Gemeindeamtes für mögliche <i>Gesetzesanpassungen</i> auf Bundesebene. Sie empfiehlt der Direktion, diese <i>an geeigneter Stelle</i> – Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren oder kantonale Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier – <i>vorzubringen</i>.</p>	<p>Die Kommunikationsdefizite und Schnittstellenprobleme sind durch die „Empfehlungen zur Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den KESB im Kanton Zürich“, herausgegeben vom Ausschuss des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, reduziert worden. In diesem Dokument werden auch die Finanzströme transparenter und einfacher geregelt.</p> <p>Die GPK wird das Thema weiterverfolgen.</p>
DS2 J12	KR-Nr. 62/2017 Cybercrime	<p>Handlungsbedarf besteht aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission jedoch insbesondere bei der <i>Regelung der Zuständigkeiten und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen</i>. Dringend erforderlich ist zudem ein <i>überregionales Kompetenzzentrum</i> mit Beteiligung des Bundes und weiterer Kantone. Die diesbezüglichen Konzepte und Projekte sind mit hoher Priorität voranzutreiben.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission empfiehlt zudem, die <i>Zusammenarbeit mit den Hochschulen</i>, insbe-</p>	<p>In enger Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Staatsanwältkonferenz SSK und der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) wurde unter dem Vorsitz der Bundesanwaltschaft ein strategisches Gremium (Allianz Cybercrime) geschaffen, welches konkrete Lösungsansätze für die Bekämpfung der komplexen Cyberkriminalität erarbeitet hat. Es soll u.a. ein Koordinationsgremium für die Analyse und Bearbeitung von Cybercrime-Meldungen geschaffen sowie ein nationales Lagebild betrieben werden.</p>

		<p>sondere zur Gewinnung von neuen Informatikfachleuten, zu verstärken.</p> <p>Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die Geschäftsprüfungskommission im Bereich <i>Rechtshilfe</i> bei Delikten mit Auslandbezug. Zwar regelt die Convention on Cybercrime Wichtiges, doch gilt sie nur für Vertragsstaaten. Das kann dazu führen, dass das Kompetenzzentrum an Grenzen stösst und gezwungen ist, in Einzelfällen seine Ermittlungen abzubrechen. Es ist jedoch Sache des Bundes, Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Rechtshilfe zu prüfen und umzusetzen.</p>	<p>Ausserdem sollen ein nationales sowie mehrere regionale Kompetenzzentren gebildet werden.</p> <p>Die Rekrutierung von Informatikfachleuten bringt nur Mehrwert, wenn sie Berufserfahrung aus dem Bereich Cyber-Security o.ä. mitbringen, von juristischem Personal, wenn es Erfahrungen aus der Strafverfolgung ausweisen kann. Die Personalgewinnung muss daher aus der aktiven Berufswelt erfolgen.</p> <p>Für die Reduzierung der Einstellungsquote ("Abbruch der Ermittlungen") im Bereich Cybercrime bietet die Verbesserung der Rechtshilfe grosses Potential. Die Cybercrime-Convention bietet bereits heute Hand. Revisionsbestrebungen sind pendent. Der Ratifikationsstand ist gut, laufend kommen neue Staaten hinzu. Der Fokus ist auf die Erhebung von Daten am Sitz der Niederlassung von ausländischen Firmen in der Schweiz zu richten. Hier ist die Politik bzw. der Gesetzgeber gefordert, alle Dienstleister (Bspw. Anbieter abgeleiteter Kommunikationsdienste) mit Sitz in der Schweiz gleich zu behandeln, unabhängig davon, ob deren Hauptsitz oder Niederlassung nach CH-Recht in der Schweiz liegt.</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 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>Der Regierungsrat hat kürzlich eine neue kantonale IKT-Strategie und -Organisation beschlossen (RRB 383/2018 und 392/2018), die unter anderem die Ablösung des KITT und eine Neustrukturierung der Kompetenzen beinhalten. Sie sind noch nicht Gegenstand des Geschäftsberichts 2017.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission wird in ihrer nächstjährigen Berichterstattung eine erste konkrete Würdigung vornehmen können, inwieweit ihre Empfehlungen mit der neuen IKT-Strategie und -Organisation umgesetzt werden.</p>
FD2	KR-Nr. 81/2013, Personalmanagement-Strategie	<p><i>Die Geschäftsprüfungskommission bedauert zudem, dass auf die</i></p>	<p>Die Subkommission „Personal“ der Geschäftsprüfungskommission hat</p>

		<p><i>Durchführung einer kantonsweiten Befragung der Mitarbeitenden zur Arbeitszufriedenheit verzichtet wird. Eine solche könnte wertvolle Informationen zu weiterem Verbesserungspotenzial liefern.</i></p> <p><i>Wie bei anderen direktionübergreifenden Bereichen vertritt die Geschäftsprüfungskommission auch im Bereich Personalmanagement die Ansicht, dass die Kompetenzen klarer geregelt werden sollten. Vorliegend würde das bedeuten, die Position des Personalamtes gegenüber den Direktionen zu stärken. Immerhin nimmt die Geschäftsprüfungskommission positiv zur Kenntnis, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Personalamt und Direktionen in den letzten Jahren zumindest verbessert hat und intensiviert worden ist.</i></p>	<p>sich 2015-2017 eingehend mit der Organisation des kantonalen Personalwesens (insbesondere auch mit Blick auf die direktionsübergreifenden Aspekte) befasst. Daraus resultierten die Empfehlungen RR22 bis RR27 (siehe dort). Diese treten an die Stelle der bisherigen Empfehlung FD2.</p>
FD3	KR-Nr. 49/2014, Kantonales Steueramt	<p>Hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den Gemeindesteuerämtern hält die Geschäftsprüfungskommission an ihren Feststellungen und Empfehlungen aus dem Jahr 2009 fest. <i>Mit Blick auf Effizienz und Effektivität ist eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich Steuern notwendig. Zumindest sollte eine Vereinheitlichung der IT-Systeme in den Gemeinden baldmöglichst realisiert werden.</i></p>	<p>Gemäss Aussage der Finanzdirektion hat sich die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen kantonalem Steueramt und den kommunalen Steuerämtern bewährt. Ein Gutachten der HSG bestätigt dies. Vorangetrieben wird die gemeinsame IT-Plattform von Kanton und Gemeinden. Aus verschiedenen, nicht zuletzt auch finanziellen Gründen ist ein schrittweises Vorgehen geplant, das über die laufende Legislaturperiode hinausgehen wird. Zuerst soll ZüriPrimo abgeschlossen werden. Die IT-Plattform befindet sich in der Initialisierungsphase.</p> <p>Die Geschäftsprüfungskommission wird sich vor Ablauf der Legislatur erneut nach dem Stand dieses Projektes erkundigen.</p>
FD4	KR-Nr. 86/2015 IT in der kantonalen Verwaltung <i>siehe auch JI 1 und FD 1</i>	<p>Die kantonale IT-Strategie 2008 ist verzögert und unvollständig umgesetzt worden. So werden wichtige Teilprojekte der Umsetzungseinheiten 1 und 2 erst mit der neuen abschliessenden Umsetzungseinheit 3 bis Ende 2015 umgesetzt werden, das heisst mit zwei Jahren Verzögerung zur ursprünglichen Planung.</p>	<p>Die Geschäftsprüfungskommission hat die IT in der kantonalen Verwaltung von 2015 bis 2017 vertieft untersucht. Daraus resultierten die Empfehlungen RR8 bis RR21 (siehe dort). Diese treten an die Stelle der bisherigen Empfehlung FD4.</p>

		<p>Auf die direktionsübergreifende Umsetzung der ursprünglichen Einheiten 3 und 4 wurde ganz verzichtet. Fraglich ist aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zudem, ob bis Ende 2015 die von der Finanzkontrolle festgestellten Lücken in den IT-Bereichen Führung und Sicherheit beseitigt sind.</p> <p><i>Die kantonale IT-Organisation ist nicht optimal angelegt zur Um- bzw. Durchsetzung der kantonalen IT-Strategie, die schlussendlich vom Regierungsrat als verbindliche Arbeitsgrundlage verabschiedet wurde. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission drängt es sich auf, dass die KITT-Geschäftsstelle mit den notwendigen Kompetenzen und insbesondere mit einem Weisungsrecht gegenüber den Direktionen und der Staatskanzlei ausgestattet wird. Zu prüfen ist, ob sie ihre Aufgaben besser wahrnehmen könnte, wenn sie in ein kantonales Amt überführt würde. Es wäre Aufgabe des Regierungsrates zu entscheiden, bei welcher kantonalen Einheit – Direktion oder Staatskanzlei – dieses Amt angegliedert würde. Die KITT-Verordnung vom 14. Dezember 2005, in Kraft seit 1. Januar 2006, ist diesen Erkenntnissen entsprechend anzupassen.</i></p> <p><i>Damit dem IT-Bereich in der kantonalen Verwaltung die notwendige Priorität zukommt, ist es aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission unabdingbar, dass der Gesamtregierungsrat diesem Thema mehr Relevanz zumisst. Er hat sicherzustellen, dass seine entsprechenden Beschlüsse korrekt und termingerecht umgesetzt werden.</i></p>	
VD1	KR-Nr. 81/2013, AWA, Bereich Arbeitsbedingungen	<p><i>Optimierungspotenzial ortet die Geschäftsprüfungskommission bei der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Städten Zürich und Winterthur im Bereich Arbeitsinspektorate. Zwar ist der historische</i></p>	<p>Der Bereich Arbeitsbedingungen des AWA hat eine Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabenteilung vorgenommen. Nach dieser sind die gegenwärtige Leistungsvereinbarung des Kantons mit den beiden Städten</p>

		<p>Hintergrund dieser Organisation zu berücksichtigen, doch sollte dadurch eine objektive Überprüfung der gegenwärtigen Aufgabenteilung nicht verhindert werden.</p>	<p>sowie die darin festgelegte Aufgabenteilung nicht mehr aktuell und der Vollzug in der Koordination mit den beiden Städten aufwändig sowie wenig kundenfreundlich für betroffene Unternehmen. Deshalb wurde vom AWA eine neue Leistungsvereinbarung vorbereitet, die zu einer Verbesserung führen soll. Diese wurde den beiden Städten vorgelegt. Im Kantonsrat wurde zu diesem Thema am 8. Dezember 2015 das Postulat KR-Nr. 330/2015 eingereicht, das die Bildung eines einheitlichen Arbeitsinspektorates für den Kanton Zürich fordert. Der Regierungsrat war bereit, das Postulat entgegenzunehmen. Im Kantonsrat wurde jedoch ein Antrag auf Diskussion gestellt. Die Überweisung erfolgte am 30. Oktober 2017 mit 110 Stimmen. Der Regierungsrat führt nun die Arbeitsinspektorate des Kantons sowie der Städte Zürich und Winterthur am 1. Januar 2019 zusammen. Neu wird damit ein einziges, für den gesamten Kanton zuständiges Arbeitsinspektorat für die Kontrollen im Rahmen des Vollzugs des Arbeitsgesetzes zuständig sein. Damit ist die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission umgesetzt.</p>
VD2	KR-Nr. 62/2017 RAV, 50+	<p>Um die Veränderungen und Entwicklungen im Arbeitsmarkt und deren Auswirkungen auf die Stellensuchenden bei ihrer Beratertätigkeit beachten zu können, ist für diese Mitarbeitenden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission eine <i>entsprechende Weiterbildung sicherzustellen</i>.</p> <p>Das Arbeitslosenversicherungsgesetz lässt es ausserdem nicht zu, dass die RAV den Arbeitsuchenden <i>Umschulungen</i> anbieten können. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sollte auf Bundesebene geprüft werden, ob dieses Gesetz entsprechend zu ändern wäre, um solche Umschulungen zu ermöglichen. In Zukunft wird es vermehrt</p>	<p>Gemäss Art. 119b der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) müssen RAV-Personalberatende sowie ihre direkten Vorgesetzten den Fachausweis HR-Fachmann/-frau erwerben oder einen entsprechenden Gleichwertigkeitsnachweis erbringen. Zudem wird mit interner Schulung die Kompetenz zur lösungsorientierten Kurzzeitberatung weiterentwickelt und durch periodische Gesprächsübungen gefestigt. Die Schulung umfasst auch die Thematik Stellensuchende 50+. Zudem steht im Kanton Zürich ein umfangreiches zielgruppenspezifisches Kursangebot zu Verfügung, mit dem auch ein weiterer individueller Weiterbildungsbedarf abgedeckt werden kann.</p>

		<p>vorkommen, dass einzelne Berufe im Arbeitsmarkt nicht mehr existieren, wie dies bereits heute für den Druckerberuf der Fall ist. Deshalb ist es wichtig, dass die RAV die <i>Veränderungen einzelner Berufsbilder systematisch mitverfolgen</i> und ihre Erkenntnisse in die Beratertätigkeit einfließen lassen. Eine Möglichkeit wäre, für ein solches Monitoring externe Fachpersonen beizuziehen.</p> <p>Weiter gibt es Personengruppen mit Mehrfachproblematiken und gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die trotz aller Bemühungen seitens der Institutionen nur schwierig in den ersten Arbeitsmarkt integriert können. Für diese sind insbesondere die Angebote der iiz wichtig. Im Jahr 2014 sind der <i>Geschäftsstelle iiz</i> 261 Aufträge erteilt worden. Allenfalls sollte <i>vermehrt auf diese Angebote zurückgegriffen werden</i>. Ein weiteres Modell, das die Sozialen Dienste der Stadt Zürich und das AWA gemeinsam anbieten, ist die <i>Sozialberatung im RAV</i>. Damit sollen mögliche soziale Schwierigkeiten, die bei der Stellensuche hinderlich sind, identifiziert und bewältigt werden.</p> <p>Die Kontakte der RAV zu den Arbeitgebenden erachtet die Geschäftsprüfungskommission als äusserst wichtig. Neben den bisherigen Aktivitäten sollten zusätzliche Möglichkeiten geprüft werden, damit Arbeitgebende <i>vermehrt freie Stellen bei den zuständigen RAV melden</i>.</p>	<p>Die Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) hat die Diskussion zu einer allfälligen Gesetzesänderung bezüglich Umschulungen bereits geführt.</p> <p>In der Zürcher RAV-Organisation arbeiten rund 55 Kundenberatende, die sich im Rahmen der Stellenakquisition intensiv mit den Anforderungen der Stellenprofile der Arbeitgebenden auseinandersetzen und dieses Wissen auch innerhalb der RAV vermitteln. Die RAV führen zudem Vermittlungsevents wie Jobspeeddatings mit Arbeitgebenden durch. In Zukunftworkshops setzen sich die RAV überdies zusammen mit Arbeitgebenden sowie anerkannten Expertinnen und Experten mit entsprechenden Trends im Arbeitsmarkt auseinander.</p> <p>Für Personen mit Mehrfachproblematik und gesundheitlichen Beeinträchtigungen wird das Angebot der iiz vermehrt genutzt. Die Geschäftsstelle bearbeitet inzwischen jährlich 300 Fälle. Zudem pflegen die RAV eine enge und gute Zusammenarbeit mit den kommunalen Sozialdiensten und nutzen „Sozialberatungen“ nicht nur von der Stadt Zürich, sondern auch von anderen Gemeinden. Die Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe, der IV und dem Amt für Jugend und Berufsberatung wird laufend optimiert.</p> <p>Am 1. Juli 2018 tritt die Stellenmeldepflicht zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative in Kraft. Dadurch werden die bei den RAV gemeldeten Stellen markant ansteigen. Zu diesem Zweck nimmt der Kanton Zürich ein Stellenmeldezentrum in Betrieb.</p> <p>Damit sind die Empfehlungen der GPK umgesetzt.</p>
GD1	KR-Nr. 81/2013, PUK / Zentrum für Forensische Psychiatrie	Was der Geschäftsprüfungskommission zu denken gibt, ist der Um-	Zurzeit ist die optimale Versorgung von minderjährigen gefährlichen

		<p>stand, 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>bzw. gefährdeten Klienten überregional nicht sichergestellt. Jugendliche mit hohem Drittgefährdungspotential werden zur Krisenintervention vorübergehend im Hochsicherheitstrakt Rheinau zusammen mit den Erwachsenen untergebracht und Jugendliche mit hohem Selbstgefährdungspotential in der Entlastungsstation Rheinau am Zentrum für forensische Psychiatrie platziert. Diese verfügt über einen Facharzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie und einen Sozialpädagogen. Mit dem in Planung befindlichen Forensik-Neubau kann der bestehende Sicherheitstrakt, der das höchste Sicherheitslevel aller forensischen Psychiatrien in der Schweiz hat, von Erwachsenen entlastet werden. Dann soll dort eine der drei Stationen nur für Adoleszente betrieben werden. Bis zu diesem Zeitpunkt soll die Behelfslösung weitergeführt werden.</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 Bildungsdirektion hat die Schulleitungen der kantonalen Mittelschulen im Januar 2017 angewiesen, die SO-Statuten auf das Element der Zwangsmitgliedschaft zu überprüfen und diese zu beseitigen. Die Schulen wurden ausserdem angehalten dafür zu sorgen, dass auch Nichtmitglieder der SO ihr Wahlrecht für die Schülervertretung im Gesamtkonvent wahrnehmen können, und dass die politische und konfessionelle Neutralität den SO genügend bekannt ist. Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt hat eine neue Musterschulordnung für die Schulen erarbeitet. Der Musterschulordnungs-Entwurf ist gegenwärtig zur Anhörung bei den Schulen. Die Bildungsdirektion geht davon aus, dass die angepassten Schulordnungen noch dieses Jahr in Kraft gesetzt werden können. Die Musterschulordnung schlägt eine klare Regelung vor, die für eine gewisse Einheitlichkeit sorgen wird. Trotzdem können die Mittelschulen das Thema selber diskutieren und entsprechende Regelungen treffen.</p>



BD1	KR-Nr. 81/2013, Immobilienmanagement <i>siehe auch B1 3</i>	Zwischenbericht: .... Im Übrigen wird die Geschäftsprüfungskommission der Überprüfung des Immobilienmanagements weiterhin eine hohe Priorität einräumen und sich vom Regierungsrat spätestens vor den Sommerferien 2013 über die Vorschläge der Finanzdirektion zur Optimierung der finanziellen Steuerung sowie über die Vorschläge der Baudirektion zur Verbesserung der Zusammenarbeit unter den Direktionen und Bereinigung der Schnittstellen und Zuständigkeiten im Immobilienbereich informieren lassen. Zudem hat der Regierungsrat danzumal 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.	Das Immobilienamt (IMA) reorganisierte seine Aufbauorganisation per 1. Oktober 2017, um den Aufgaben und Anforderungen der Zukunft besser begegnen zu können. Um den Auftrag des Kantonsrates gemäss OG RR umsetzen zu können, sind im IMA gemäss BD zusätzliche 30.5 Vollzeit-äquivalente (VZÄ) notwendig. Mit RRB Nr. 207/2018 wurde beschlossen, diese im Stellenplan des IMA zu schaffen und entsprechend 14.66 Stellen bei den anderen Direktionen und Ämtern der Baudirektion aufzuheben. Mit RRB Nr. 207/2018 hat der Regierungsrat ausserdem eine gebundene Ausgabe von 3.15 Mio. Fr. bewilligt (Initialerfassung Flächen-/Raumdaten, technische Gebäudeausrüstung TGA und Zustandsdaten; Erweiterung Portfoliomanagement-Software-Lösung «Immopac»; elektronischer Projektauftrag «Elpro II» und Rekrutierung). Für die Datenpflege wurde bis 2022 eine jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe von maximal 228'000 Fr. bewilligt. In den Jahren 2018 und 2019 werden die Flächen-/Raumdaten und die Belegung im Verwaltungsvermögen sowie die angemieteten Flächen für die noch nicht oder nicht ausreichend dokumentierten Immobilien initial erfasst. Eine Ausschreibung für die Datenmigration und Datenerfassung wurde vorgenommen. Am 1. April 2018 wurde mit der Migration und Erfassung der Daten begonnen.
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 die-	Beim PJZ handelt es sich gemäss Baudirektion um ein sehr komplexes Projekt. In der kantonalen Verwaltung gebe es kaum vergleichbare Projekte. Für das PJZ wurde eine spezielle Projektorganisation, verstärkt durch einen externen Projektleiter eingesetzt. Diese Organisation koordiniere die beauftragten Planungsbüros und die beteiligten Nutzerdirektionen und wirke darauf hin, dass die Nutzeranforderungen unter Einhaltung der bestehenden Rahmen-

		<p>ses Thema als Schwerpunkt deklariert und dazu eine Subkommission eingesetzt, in der die Geschäftsprüfungskommission mit einem Mitglied vertreten ist (Hinweis: seit Juni 2015 mit zwei Mitgliedern).</p>	<p>bedingungen erfüllt würden. Sowohl beim Raumangebot als auch bei den Kosten sind keine Reserven eingeplant.</p> <p>Mit Beschluss vom 25. Januar 2017 hat der Regierungsrat die Generalunternehmerleistungen an die HRS Real Estate AG vergeben. Damit hat die bauliche Umsetzung des PJZ begonnen. Der Bezug ist für 2021 geplant.</p> <p>Eine Subkommission der Finanzkommission, in der die Geschäftsprüfungskommission vertreten ist, wird sich weiterhin regelmässig über das Grossprojekt PJZ informieren lassen.</p>
BD3	KR-Nr. 62/2017 BD-Controlling	<p>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.</p> <p>Sie wird gelegentlich überprüfen, welche <i>Anpassungen</i> die Baudirektion bei der <i>Personalrekrutierung</i> vornimmt.</p>	

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

Nr.	Quelle/Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR FD	KR-Nr. 346/2014, Submissionswesen	<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"> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen empfehlen eine für die ganze kantonale Beschaf-</i></li> </ul>	<p>Der Lead bezüglich Beschaffungswesen liegt bei der Baudirektion und nicht bei der Finanzdirektion. Die Baudirektion ist diejenige Direktion mit dem grössten Beschaffungsvolumen. Ebenso liegt die Zuständigkeit im interkantonalen Bereich bei der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz und nicht bei der Finanzdirektorenkonferenz. Die Beantwortung des Postulats KR-</p>

		<p><i>fung formulierte schriftlich festgehaltene Beschaffungspolitik mit richtungsweisenden Vorgaben für die weitere Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen erachten es als dringend, eine Lösung voranzutreiben, welche eine einheitliche und vergleichbare Erfassung und Bearbeitung von aussagekräftigem und zuverlässigem Datenmaterial als Grundlage für ein verwaltungsweites Beschaffungscontrolling zulässt.</i></li> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen empfehlen weiter, die Inanspruchnahme der Lead Buyer-Funktionen für sämtliche Verwaltungsstellen als verbindlich zu erklären.</i></li> <li>• <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></li> <li>• <i>Die Aufsichtskommissionen laden die Regierung ein, sich an funktionierenden Praxisbeispielen zu orientieren.</i></li> </ul>	<p>Nr. 24/2015 betr. Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung ist demzufolge der Baudirektion zugeteilt worden. Das Postulat, das am 30. März 2015 überwiesen worden ist, verlangt die Schaffung einer zentralen Stelle zur Abwicklung aller Ausschreibungsverfahren sowie die Schaffung von einheitlichen und verbindlichen Regeln für freihändige Vergaben.</p> <p>Der Regierungsrat hat am 15. März 2017 Bericht zum Postulat erstattet. Dieser wurde der Finanzkommission zur Vorberatung zugewiesen, an welcher auch ein Vertreter der Geschäftsprüfungskommission teilgenommen hat. Gleichentags hat der Regierungsrat Massnahmen zur Weiterentwicklung der Organisation des kantonalen Beschaffungswesens beschlossen (RRB Nr. 243/2017).</p> <p>Der Kantonsrat hat den Regierungsrat am 26. März 2018 auf Antrag der Finanzkommission beauftragt, bis Ende Juni einen Ergänzungsbericht zu erstatten. Der Regierungsrat hat am 7. März 2018 eine Beschaffungspolitik festgelegt und per 1. April 2018 in Kraft gesetzt. Die Finanzkommission wird diese in Absprache mit der Geschäftsprüfungskommission prüfen.</p>
--	--	---	---

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

Nr.	Gegenstand	Empfehlung	Stand der Umsetzung
RR	RR-Information bei ausserordentlichen Vorkommnissen	Die PUK BVK hatte den Regierungsrat eingeladen, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Direktionen den Kantonsrat und seine Organe, insbesondere die Aufsichtskommissionen, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unaufgefordert und rasch informieren. Der Regierungsrat erachtet diese Empfeh-	In den ersten vier Monaten des Jahres 2016 haben zwei Direktionen Strafanzeige eingereicht; in einem Fall gegen einen Mitarbeitenden, im anderen Fall gegen externen Berater. Die Öffentlichkeit wurde mit entsprechenden Medienmitteilungen

	<p>lung in seiner Antwort vom 10. Juli 2013 bereits als erfüllt. Schon heute würden die Direktionen die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates bei Bedarf informieren. Im Falle von wichtigen Ereignissen finde zudem eine Orientierung im Regierungsrat statt, der in Berücksichtigung aller Umstände über das weitere Vorgehen entscheide.</p> <p><i>Seit der Empfehlung der PUK BVK hat sich an der Informationstätigkeit des Regierungsrates aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission nichts geändert. Die Geschäftsprüfungskommission hätte sich zur Umsetzung der Empfehlung beispielsweise eine institutionalisierte Meldung an das Ratspräsidium bei heiklen Vorkommnissen vorstellen können.</i></p>	<p>informiert. In beiden Fällen wurde die Geschäftsprüfungskommission vor der Medienmitteilung nicht orientiert, was aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission angezeigt gewesen wäre.</p> <p>Einzelne Direktionen haben die Transparenz erhöht und pflegen einen proaktiven Umgang. Im Gegensatz zu früher wird die Geschäftsprüfungskommission über relevante Medienmitteilungen vorgängig informiert.</p>
--	---	--

## 1.5 Fazit und Schlusswort

Die Geschäftsprüfungskommission hat den Geschäftsbericht 2017 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, wie das Beispiel des Berichts zur Organisation des Personalwesens zeigt.

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.

Die Art der Berichterstattung des Regierungsrates zur Ablage der Rechenschaft gegenüber dem Kantonsrat wird wie vorne erwähnt Gegenstand weiterer Diskussionen sein. Mit der neuen Art der Berichterstattung hat der Regierungsrat einen grossen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Es bleibt jedoch die Empfehlung der Geschäftsprüfungskommission, bei der Darstellung von Selbstkritik und Schwierigkeiten offensiver vorzugehen. Zudem erscheint die redundante Erwähnung der Legislaturziele des Regierungsrates in Teil II: Direktionen und Staatskanzlei als wenig lesefreundlich. Besonders verwirrend ist das mehrfache Aufführen von direktionsübergreifenden Legislaturzielen bei verschiedenen Direktionen bzw. Leistungsgruppen, teilweise sogar mit unterschiedlichem Umsetzungsstand. Schliesslich wird der Wunsch erneuert, verstärkt auch grosse Projekte in Teil I abzubilden wie zum Beispiel das Polizei- und Justizzentrum.

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

Zürich, 14. Juni 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Daniel Hodel

Der Sekretär

Emanuel Brügger

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2017, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2017 bis Mai 2018**

### **2.1 Allgemeines**

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

### **2.2 Oberaufsicht**

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

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

Bereits erwähnt wurde die Kompetenz der Justizkommission zur Behandlung von Eingaben betreffend parlamentarische Kontrolle über die Justizverwaltung und von 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 fünf Aufsichtseingaben abschliessend behandelt. Der Handlungsspielraum der Justizkommission ist aufgrund ihrer Kompetenzen als Oberaufsichtsbehörde nicht sehr tiefgreifend, weshalb sie den Vorstellungen einzelner Beschwerdeführenden, die sich mit ihren Anliegen an die Justizkommission wandten, nicht immer nachkommen konnte. Die Justizkommission zieht aber aus den Aufsichtseingaben immer wieder auch wichtige Erkenntnisse für ihre Oberaufsicht. Sie hat ferner zu zwei Ermächtigungsgesuchen Antrag an die Geschäftsleitung des Kantonsrates auf Abweisung gestellt, da sie offensichtlich unbegründet waren. Die Geschäftsleitung wies in der Folge die Gesuche von der Hand. Teilweise erwiesen sich diese Verfahren als aufwändig.

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. Die Justizkommission hat aus diesem Grund der Geschäftsleitung einen Vorschlag zur Optimierung des Verfahrens vorgelegt. Die Gesuchstellenden werden neu im Zuweisungsschreiben 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.

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

Gemäss § 49 c Abs. 3 KRG prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum waren für Ersatz- und Erneuerungswahlen insgesamt 15 Richterstellen auszuschreiben bzw. Kandidaturen dafür zu prüfen.

Insgesamt gingen 83 Bewerbungen ein, die von der Justizkommission zu prüfen waren. Von diesen wurden 35 als nicht geeignet beurteilt, weil sie in fachlicher und/oder persönlicher Hinsicht den gestellten Anforderungen nicht vollumfänglich genügten. Dies betraf überwiegend Bewerbungen für das Handelsgericht, weil dort sehr spezifische Fachkenntnisse erforderlich sind.

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

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

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

Die Justizkommission stützt sich bei den folgenden Ausführung auf die Angaben im Geschäftsbericht des Regierungsrates, des Jahresberichtsberichts der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften, die mündliche Berichterstattung der Verantwortlichen an den

Kommissionssitzungen 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*

Die Geschäftslast entspricht weitgehend den Zahlen des Vorjahrs, die Belastungssituation hat sich auf einem hohen Niveau eingependelt.

Nachdem im Jahr 2016 ein Klassifikationssystem eingeführt wurde, um die hochkomplexen und arbeitsaufwändigen Fälle sowie die einfach zu bearbeitenden Massendelikte auch statistisch voneinander abgrenzen zu können und damit die Aussagekraft der Bruttozahlen zu verbessern, erhob die Oberstaatsanwaltschaft im Jahr 2017 Nettozahlen. Die Aussagekraft des Vergleichs mit dem Vorjahr ist deshalb eingeschränkt. Die Oberstaatsanwaltschaft hat der Justizkommission jedoch einen Mehrjahresvergleich für die kommenden Jahre in Aussicht gestellt.

Die Oberstaatsanwaltschaft hat auf Anregung der Justizkommission ihren diesjährigen Jahresbericht um zusätzliche Statistiken erweitert. So erfolgte 2017 neu die Ausweisung der Anzahl Eingänge, Abschlüsse und Pendenzen pro Amtsstelle und erstmals eine kantonsweite Auswertung nach Delikt-Kategorien. An der Spitze liegen Vermögensdelikte, gefolgt von Vergehen bzw. Verbrechen gegen das Strassenverkehrsgesetz sowie Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz. Bei näherer Betrachtung der regionalen Verteilung zeigt sich, dass ca. 75% der Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz ausserhalb der Stadt Zürich behandelt werden. Demgegenüber setzten die Verstösse gegen das Ausländergesetz mit 53% und jene gegen das Betäubungsmittelgesetz mit 45% deutliche Schwerpunkte in der Stadt Zürich. Mit Ausnahme der Ehrverletzungsdelikte, welche ausserhalb der Stadt Zürich tendenziell zahlreicher sind, verteilen sich die restlichen Tatbestände ausgeglichen über den ganzen Kanton.

#### *Allgemeine Staatsanwaltschaften*

Die allgemeinen Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat, Zürich-Sihl, Winterthur/Unterland, See/Oberland und Limmattal/Albis verzeichneten insgesamt eine leichte Zunahme der Anzahl Neueingänge. Da im Vergleich zum Vorjahr weniger Untersuchungen abgeschlossen werden konnten, stiegen die Pendenzen aller Amtsstellen deutlich an, nämlich um rund 14% gegenüber dem Jahr 2016. Nachdem im Vorjahr einmalig ein deutlicher Rückgang der Pendenzen zu verzeichnen war, befinden sich die regionalen Staatsanwaltschaften somit wieder nahezu auf dem Niveau von 2015.

Mit über einem Viertel der gesamten Eingänge verzeichnete die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland erneut die höchsten Fallzahlen. Wie im Vorjahr wurden auch im Berichtsjahr Entlastungsmassnahmen ergriffen, auf welche später noch vertieft eingegangen wird. Eine hohe Belastung ist aufgrund der Haftfälle ausserdem bei den Staatsanwaltschaften See/Oberland und Limmattal/Albis festzustellen.

Bei den allgemeinen Staatsanwaltschaften werden weitere Anpassungen geprüft, insbesondere die Gebietszuteilung für die örtliche Zuständigkeit. Des Weiteren ist die Realisation eines zentralen Transportdienstes für die Zuführung von Haftfällen im Polizei- und Justizzentrum in Zürich (PJZ) geplant. Um die Belastungssituation der allgemeinen Staatsanwaltschaften zu verbessern, ist eine Reduktion der Brandtourregionen (Pikettdienst) vorgesehen. Mit Hilfe einer verbesserten teilzentralen Fallzuteilung erhoffen sich die allgemeinen Staatsanwaltschaften, Belastungsspitzen besser kontrollieren zu können.



### *Besondere Staatsanwaltschaften*

Die besonderen Staatsanwaltschaften haben 2017 zahlreiche komplexe und medienträchtige Fälle behandelt und abgeschlossen. Bei den besonderen Staatsanwaltschaften sind im Berichtsjahr insgesamt mehr Fälle erledigt worden als eingegangen sind. Die für Gewaltdelikte zuständige Staatsanwaltschaft IV verzeichnete die höchste Anzahl Neueingänge.

Die Abteilung A der Staatsanwaltschaft I bearbeitete im Berichtsjahr erneut eine grosse Anzahl von Beamtendelikten und Fällen mit politischer Bedeutung. Anspruchsvoll gestalteten sich ausserdem die Verfahren wegen Vermögens- und Korruptionsdelikten im öffentlichen Bauwesen.

Die für Rechtshilfe, Geldwäscherei und Vermögenseinziehung zuständige Abteilung B überarbeitete 2017 ihre Verfahrensabläufe im Zusammenhang mit Verdachtsmeldungen wegen Geldwäscherei von Grund auf und erledigte Dutzende alter Verfahren.

Die Herausforderungen für die Staatsanwaltschaft II, welche für schwere Betäubungsmitteldelikte, organisierte Kriminalität und Verfahren unter Einsatz geheimer Überwachungsmaßnahmen zuständig ist, bestanden 2017 erneut in der technischen Veränderung in der Fernmeldekommunikation und im geänderten Kommunikationsverhalten krimineller Kreise. Die Untersuchungen im Bereich des Menschenhandels erschwerten sich aufgrund der Strukturen der Clans. Clanmitglieder nehmen oft eine Mischrolle ein und sind dadurch sowohl in einer Opfer- als auch in einer Täterrolle. Des Weiteren wurden mehrere Verfahren wegen Menschenhandel aufgearbeitet, die die Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft in den Fokus nehmen.

Das der Staatsanwaltschaft II angegliederte Kompetenzzentrum Cybercrime bearbeitet qualifizierte Strafuntersuchungen im Bereich der Internetkriminalität. Aufgrund der verbesserten internationalen Zusammenarbeit, dem gesteigerten Know-how und der Kooperation mit der Polizei konnten im Berichtsjahr mehrere grosse Fälle zum Abschluss gebracht werden.

Die erneute Zunahme an Eingängen bei der für Wirtschaftsdelikte zuständigen Staatsanwaltschaft III führte zu einem leichten Anstieg der Pendenzen. Die Belastung hat aufgrund grosser Wirtschaftsfälle sowie dem damit verbundenen Interesse der Medien deutlich zugenommen.

Die Ärztefälle sind neu in der Staatsanwaltschaft IV angesiedelt. Das System zur Behandlung dieser Fälle wurde ebenfalls angepasst. Es befasst sich neu die gesamte Abteilung mit den Fällen und nicht wie bis anhin nur einzelne Staatsanwältinnen und Staatsanwälte. Die Komplexität der Medizinalfälle stellt die Staatsanwaltschaft IV vor einige Herausforderungen. Die Suche nach Gutachtern bereitet aufgrund der komplexen Fragestellungen oft Schwierigkeiten. Die Zahl der Gutachter, die in einem hochkomplexen medizinischen Thema ein Gutachten erstellen können, ist oft auf ein Minimum begrenzt. Des Weiteren lehnen viele Ärzte einen Auftrag ab, da sie selbst der Auffassung sind, über zu wenig Fachkompetenz in einem hochspezialisierten Gebiet zu besitzen.

### *Personal und Personalentwicklung*

Die Möglichkeit zur Teilzeitarbeit ist ein Wettbewerbsvorteil auf dem Arbeitsmarkt. Die Staatsanwaltschaften bieten daher entsprechende Möglichkeiten. Die Teilzeitarbeit stellt die Staatsanwaltschaften im Bereich Administration, Erreichbarkeit und Verfügbarkeit aber auch vor Herausforderungen. Aus diesem Grund wird versucht, einige 50%-Arbeitspensen zu erhöhen. Die Staatsanwaltschaften bieten ausserdem Home Office an, dieses Angebot ist jedoch nur für gewisse Mitarbeitende nutzbar. Die Rahmenbedingungen für Home Office wurden gesetzt, über die genauen Bedingungen wird im Einzelfall entschieden.

Die Staatsanwaltschaften bieten den Mitarbeitenden zudem interne Ausbildungsmodule und externe Weiterbildungszertifikate (z.B. CAS Forensics) an. Zusätzlich wurde ein regelmässiger Willkommensanlass für die neuen Mitarbeitenden entwickelt, in welchem den neuen Mitarbeitenden die Staatsanwaltschaften als Arbeitgeber vorgestellt und die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer näher gebracht werden. In der Direktion wurde ausserdem per 2018 ein

Anwesenheitsmanagement eingeführt. Es dient der frühzeitigen Erkennung von auffälligen Verhaltensänderungen sowie schwerwiegenden gesundheitlichen und anderen Problemen. Die Oberstaatsanwaltschaft stellt fest, dass das Personal bei den Staatsanwaltschaften nach wie vor einen hohen Frauenanteil aufweist.

Mit flexiblen Arbeits- und Führungsmodellen versuchen die Staatsanwaltschaften auf den stetigen Wandel der Rahmenbedingungen für ihre Arbeit zu reagieren und gleichzeitig ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt sicherzustellen. Auf diese Herausforderungen reagieren sie unter anderem mit drei Modellen: Fallführung im Team, Top-Sharing und Stellvertretung auf hoher Ebene.

Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland praktizierte die Fallführung im Team im Rahmen der Ermittlungen zur An'Nur Moschee. Die stellvertretende Leitende Staatsanwältin zog damals zwei weitere Staatsanwältinnen und eine Assistenz-Staatsanwältin für den Fall bei, weil eine Person alleine nicht alle Befragungen und Haftanträge sowie das Medieninteresse dieses Falls hätte bewältigen können. Durch die Arbeit im Team konnten die Einvernahmen einheitlich vorbereitet und parallel geführt werden. Bei der Konfrontation der Beschuldigten mit dem Geschädigten ergab sich ein weiterer Vorteil, da aus prozessualen Gründen alle Beschuldigten anwesend sein mussten. Die aufwändigen Kontakte mit den Schnittstellen konnte das Team aufgrund der vorhandenen Kapazität meistern. Als Erfolgsfaktoren für die Bearbeitung des Moschee-Falls werden derselbe Kenntnisstand aller mitwirkenden Staatsanwältinnen und deren Motivation genannt. Die Fallführung im Team wird bei den allgemeinen Staatsanwaltschaften in Verfahren, bei denen eine grössere Zahl von Beschuldigten beteiligt ist, denen der gleiche Sachverhalt vorgeworfen wird, an Bedeutung zunehmen. Mit einem klaren Vorgehensplan lässt sich bei diesen Fällen die Qualität der Fallbearbeitung fördern und der Aufwand reduzieren.

Die besondere Staatsanwaltschaft IB wird seit November 2016 im Top-Sharing geführt. Die beiden Abteilungsleitenden führen die Abteilung gemeinsam. Die Reaktion auf diese Wahl war gemischt, hat sich jedoch in der Zwischenzeit bewährt. Die Abteilungsleitenden haben transparent kommuniziert, dass sie sich durch klare Regeln und einen regelmässigen Austausch ein Gesamtbild machen. Für den Erfolg der gemeinsamen Führungsfunktion nennen die Abteilungsleitenden eine gemeinsame Wertebasis, das ähnliche Engagement und eine kompatible Arbeitsmethodik.

Der stellvertretende Leitende Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis nimmt zurzeit seine Stellvertretung als Leitender Staatsanwalt ad interim wahr und ist weiterhin als Abteilungsleiter dieser Amtsstelle tätig. Diese Konstellation ist entstanden, weil die Leitende Staatsanwältin die besondere Staatsanwaltschaft I bis ad interim führt.

### *Entlastungsmassnahmen*

Das Bevölkerungswachstum, die hohe Präsenz von Polizistinnen und Polizisten auf den Strassen sowie die zunehmende Passagierzahl des Flughafens Zürich bedingten unter anderem die hohen Eingangszahlen der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland. Aufgrund der hohen Belastung wurden wie im Vorjahr im Rahmen der Entlastungsmassnahmen Fälle auf andere Amtsstellen verschoben. Während im Jahr 2016 315 Fälle von der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland nach Zürich verschoben wurden, wurden im Berichtsjahr 123 Verfahren mit erheblichem Untersuchungsaufwand an die Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat und Zürich-Sihl übergeben. Ausserdem wurde der Einsatz der flexibel einsetzbaren Staatsanwältin um ein weiteres Jahr verlängert. Zusätzlich wurde anfangs 2017 eine zweite solche Jokerstelle samt Verwaltungsassistenz nach Winterthur verschoben.

Die Staatsanwaltschaft I übernahm 40 Fälle der Staatsanwaltschaft See/Oberland aufgrund eines gesundheitsbedingten Ausfalls und leistete verschiedene Joker-Einsätze für die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland und die Staatsanwaltschaft IV.

### *Überzeit-, Überstunden- und Ferienguthaben*

Eine Delegation der Justizkommission hat an den Abklärungen der Geschäftsprüfungskommission betreffend Überzeit-, Überstunden- und Ferienguthaben teilgenommen. Die im Jahr 2014 vom damaligen Direktionsvorsteher getroffenen Massnahmen zur Reduktion der Guthaben zeigen Wirkung, es ist gesamthaft eine Abnahme festzustellen. Grundsätzlich verursachen einige wenige Mitarbeitende eine grosse Anzahl Mehrstunden. Der Abbau der Guthaben wird mit Einzelvereinbarungen und strengerer Überprüfung weiter vorangetrieben.

## **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:

- Gewaltprävention
- Vermögenskriminalität
- Internetkriminalität
- Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden

Die regierungsrätlichen Schwerpunkte 2015-2018 werden wie geplant bis 2019 umgesetzt.

### *Gewaltprävention*

Im Rahmen des Schwerpunkts Gewaltprävention wurde 2016 der Leitfaden Kantonales Bedrohungsmanagement für Behörden und Institutionen vollständig überarbeitet. Er bewährt sich als wertvolle Arbeitsgrundlage in der Praxis. Zusätzlich wird seit 2016 jährlich eine ganztägige interdisziplinäre Fachtagung bedrohungsmanagement-Gewaltprävention durchgeführt.

### *Vermögenskriminalität*

Im Bereich der Vermögenskriminalität konnte mittels inner- und interkantonalen Zuständigkeitsregelungen und Optimierungen im Bereich der Verfahrensabläufe eine Verbesserung der Vernetzung zu den Schnittstellenpartnern erzielt werden. Die Bekämpfung der Konkursverschleppung wird in Zusammenarbeit mit dem Handelsregisteramt und dem Bund angegangen,

getroffene Lockerungen im Bereich des Gesellschaftsrechts erschweren deren Verhinderung jedoch.

Para-Wirtschaftskriminalität wurde im Rahmen der Legislatorschwerpunkte 2015-2018 erneut unter dem Schwerpunkt Vermögenskriminalität aufgegriffen. Die Oberstaatsanwaltschaft beabsichtigt, Para-Wirtschaftskriminalität als Fachkarriere für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der allgemeinen Staatsanwaltschaften auszugestalten. Aufgrund der Tatsache, dass sich diese Fälle nicht immer klar abgrenzen lassen, benötigt man entsprechende Flexibilität. Erfahrungen der allgemeinen Staatsanwaltschaften im Bereich der Para-Wirtschaftskriminalität sind deshalb für die Oberstaatsanwaltschaft von grosser Bedeutung.

#### *Internetkriminalität*

Die Zuständigkeit von Bund und Kantonen im Bereich der Internetkriminalität konnte geklärt werden. Die Einführung des Kompetenzzentrums Cybercrime des Kantons Zürich wurde mittels eines Grobkonzepts erarbeitet und anschliessend anhand eines Detailkonzepts umgesetzt. Internetkriminalität wird auch in Zukunft ein wichtiges Thema bleiben, ob es auch für die kommenden Jahre als Schwerpunkt gesetzt wird, bleibt allerdings offen, da die Arbeit in diesem Bereich grösstenteils etabliert werden konnte. Auf das Thema Cybercrime wird anschliessend vertieft in Ziff. 2.7.1.5 eingegangen.

#### *Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden*

Zur Optimierung der Zusammenarbeit der Strafbefolgungsbehördenkonten im Bereich der gemeinsamen Untersuchungsplanung von Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei weitere Meilensteine realisiert werden. Bei grossen Fällen benützen die Strafverfolgungsbehörden eine gemeinsame Untersuchungssoftware. Allgemein bedingt und ermöglicht das Thema Digitalisierung eine verstärkte interdisziplinäre Zusammenarbeit. Gegenwärtig erfolgen eine Forcierung der digitalen Kommunikation im Kernprozess und eine Analyse der gemeinsamen Prozesse. Im Berichtsjahr wurde ein Pilotprojekt an der Staatsanwaltschaft See/Oberland durchgeführt, mit dem Ziel die Feedback-Kultur zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei zu verbessern. Aufgrund des Erfolgs dieses Projekt werden 2018 alle Regionen entsprechend eingebunden.

#### *Neu festgelegte bzw. weitergeführte Schwerpunkte*

Mittels Schwerpunktbildung versucht die Regierung, den Entwicklungen der Strafrechtsverfolgung und den Änderungen der Kriminalitätsformen gerecht zu werden. Die Schwerpunktbildung für die kommende Periode 2019-2022 wird zurzeit vom Regierungsrat vorgenommen, die neuen Schwerpunkte werden jedoch erst in den kommenden Monaten bekanntgegeben.

### **2.6.1.3 Strategieprozess 2020 (STR 2020)**

Das 2015 lancierte Projekt STR2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") stand 2017 weiterhin im Fokus der Staatsanwaltschaften und hat zusätzliche 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, 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 Ver-

folgung dieser Ziele hat der Projektausschuss 2017 diverse Grob- und Detailprojekte verabschiedet.

Im Bereich der Struktur erfolgte innerhalb der Oberstaatsanwaltschaft eine Neuorganisation der Zentralen Dienste. Ausserdem wurde die Oberstaatsanwaltschaft um einen Rechtsdienst und die Stelle eines Stabschefs erweitert. Das Detailkonzept für die besonderen Staatsanwaltschaften wurde unter Berücksichtigung der eingegangenen Vorschläge fertiggestellt. Das Konzept soll 2018 umgesetzt werden. Die besonderen Staatsanwaltschaften werden neu Kantonale Staatsanwaltschaften (KSTA) genannt, die allgemeinen Staatsanwaltschaften werden zu Regionalen Staatsanwaltschaften (RSTA). Mithilfe von STR2020 sollen das hohe Fallvolumen der allgemeinen Staatsanwaltschaften bewältigt und deren unterschiedliche Belastungssituationen ausgeglichen werden. Dazu wurden Grobkonzepte erstellt, welche sich mit der territorialen Aufteilung, der Führungsstruktur, den Brandtourregionen und den Transportdiensten sowie der teamorientierten Fallbearbeitung auseinandersetzen. Im Rahmen der regionalen Aufteilung wird insbesondere die territoriale Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis überprüft. Die Staatsanwaltschaft I wird ausserdem aufgelöst, die Abteilung IA Besondere Untersuchungen wird in die Staatsanwaltschaft II, die Abteilung IB Rechtshilfe/Geldwäscherei in die Staatsanwaltschaft III integriert.

Zur Optimierung der Prozesse wurde bei der Oberstaatsanwaltschaft eine Triagestelle eingerichtet. Die teilzentrale Fallzuteilung dient dem Ausgleich der Belastungssituationen sowie der Vermeidung von internen Zuständigkeitsproblemen.

Durch das Grobkonzept «Verfahrensbezogene Medienarbeit» und das Umsetzungskonzept «Öffentlichkeitsarbeit» sollen die Staatsanwaltschaften, ihre Aufgaben und ihre Erfolge der Öffentlichkeit näher gebracht werden.

STR2020 verfolgt weiter das Ziel, die Staatsanwaltschaft Kanton Zürich als Arbeitgeberin zu stärken und ihre Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu steigern. Dazu wurde 2017 das Grobkonzept für die Fachkarriere von juristischen und kaufmännischen Mitarbeitenden verabschiedet.

STR2020 beabsichtigt eine bessere Fall- und Ressourcenverteilung. Die Personalressourcen werden neu anhand eines Soll-Bestands ermittelt, wozu eine jährliche Lagebeurteilung vorgenommen wird. Mit dem Soll-Bestand wird berechnet, wie viele Ressourcen für die optimale Erfüllung des Auftrags benötigt werden. Der Soll-Bestand berücksichtigt unter anderem die Fallbelastungen, einschliesslich Zunahmen und Rückgänge, Bevölkerungs- und Kriminalitätswentwicklungen sowie die Kriminalitätslage. Weiter ist er vom Personalbestand der Polizei anhängig, dadurch kann die Staatsanwaltschaft Kanton Zürich auf Personalaufstockungen bei der Polizei und die daraus resultierenden zusätzlich durchgeführten Ermittlungen reagieren. Der Soll-Bestand ist eine zukunftsorientierte Planungsgrösse, welche mehr Planungssicherheit ermöglicht und zur Kontrolle der Belastungssituation beiträgt.

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 und kritisch.

## **2.6.1.4 Infrastruktur**

### *Liegenschaften*

Die sicherheitstechnischen Probleme der Staatsanwaltschaft III konnten im Berichtsjahr behoben werden. Hingegen sind die Sicherheitsvorkehrungen im Innenbereich der Staatsanwaltschaften Zürich-Limmat und Zürich-Sihl aufgrund der fehlenden Trennung von Arbeitsbüros und Einvernehmungsräumen nicht optimal. Entgegen der vorherigen Annahme wird die Oberstaatsanwaltschaft ebenfalls in das Polizei- und Justizzentrum in Zürich (PJZ) umziehen. Die Interessen der Oberstaatsanwaltschaft in Bezug auf das PJZ werden durch den neuen Stabschef, welcher am 1. September 2017 seine Arbeit aufgenommen hat, eingebracht.

## RIS 2

Nachdem RIS 2 die Erwartungen im Vorjahr nicht erfüllen konnte, hat sich die Arbeit mit RIS 2 in der Zwischenzeit etabliert. Gewisse Punkte, insbesondere Prozessabläufe müssen jedoch nach wie vor laufend angepasst werden. RIS 2 wird bis zu dessen Ablösung weiter genutzt werden. Für weitergehende Ausführungen wird auf den letztjährigen Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates verwiesen (Vorlage 5342a, S. 50f.).

### 2.6.1.5 Internetkriminalität

Die Staatsanwaltschaften haben im Jahr 2017 die Umsetzung des regierungsrätlichen Schwerpunktes intensiv vorangetrieben und nehmen im Bereich Internetkriminalität in der Schweiz eine Vorreiterrolle ein. Das Kompetenzzentrum Cybercrime, welches als Reaktion auf die ansteigende Bedeutung der Internetkriminalität seit 2013 aufgebaut wurde, konnte aufgrund des wachsenden Know-hows und der verbesserten internationalen Zusammenarbeit mehrere grössere Fälle abschliessen. Auch wenn im Vergleich zum Vorjahr weniger Fälle in eine Verfahrenseinstellung mündeten, scheitert das Kompetenzzentrum Cybercrime oft an den rechtlichen Hürden, der Entwicklungsgeschwindigkeit der Kriminalitätsform, der fehlenden Rechtshilfe und der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Firmen.

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Cyber-Allianz, eine Vereinigung der wichtigsten Vertreter verschiedener Strafverfolgungsbehörden des Bundes und der Kantone, überprüfen, ob weitere regionale Kompetenzzentren aufgebaut werden sollen. In diesem Zusammenhang stellen sich jedoch noch einige offene Fragen. Insbesondere die Anzahl regionaler Zentren, die Fallzuteilung, die Art der Zusammenarbeit und die Rolle des Bundes sind noch zu klären.

Im Februar 2017 hat der Regierungsrat den Staatsanwaltschaften zehn zusätzliche Stellen zugesprochen. Die allgemeinen Staatsanwaltschaften werden bei der Bekämpfung der Internetkriminalität mit vier Staatsanwälten und vier Verwaltungsassistenten unterstützt. Das Kompetenzzentrum Cybercrime wird mit einem Staatsanwalt sowie einer Verwaltungsstelle verstärkt und wird für die Aus- und Weiterbildung der neuen Staatsanwälte übernehmen.

### 2.6.1.6 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. Aus diesem Grund hat die Oberstaatsanwaltschaft die Vorschläge vertieft analysiert und am 15. Januar 2018 ihre Vernehmlassung zuhanden der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Der Regierungsrat hat anschliessend auf Antrag der Direktion des Justiz und des Innern seine Vernehmlassungsantwort am 28. März 2018 eröffnet (RRB Nr. 300/2018). Darin wird zu den verschiedenen Vorschlägen Stellung genommen, im Folgenden soll auf zwei Punkte vertieft eingegangen werden.

Die Rechtsprechung des Bundes führte 2012 zur Ausweitung der Teilnamerechte gemäss Art. 147 und 148 StPO. Die Parteien erhielten gestützt auf den Grundsatz der Parteiöffentlichkeit das Recht, bei Beweiserhebungen durch die Staatsanwaltschaft anwesend zu sein und einvernommen zu werden. Diese 2012 getätigte Rechtsprechung des Bundesgerichts erschwert nicht nur die Eruiierung der materiellen Wahrheit, sondern stellt die Strafverfolgungsbehörden bei Verfahren mit mehreren Beschuldigten auch vor praktische Probleme. Aufgrund des zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwands sind die Staatsanwaltschaften der Überzeu-

gung, dass die Teilnahmerechte zu überarbeiten sind und verweisen auf das einmalige Recht der Konfrontation, wie es in der früheren Zürcher Strafprozessordnung geregelt war.

Das Strafbefehlsverfahren ist ein effizientes Instrument der schweizerischen Strafverfolgung, 97% der Fälle werden mittels Strafbefehlsverfahren abgeschlossen. Es ist ein rasches und einfaches Mittel der Verfahrenserledigung im Bereich der kleineren und mittleren Kriminalität und hat sich gemäss Staatsanwaltschaften bewährt. Die Revision der StPO sieht nun Änderungen in diesem Bereich vor. Einerseits soll das Strafbefehlsverfahren ausgeschlossen sein, wenn sich ein Opfer am Strafverfahren beteiligt und eine Strafe von mehr als 120 Tagsätzen Geldstrafe oder vier Monaten Freiheitsstrafe in Betracht kommen. Die Änderung wird durch das Bedürfnis begründet, dass Opfer das Erlittene innerhalb eines ordentlichen Verfahrens vor Gericht besser verarbeiten können. Gemäss den Erfahrungen der Zürcher Strafverfolgungsbehörden widerspricht dies aber den Opferinteressen. Die Opfer haben nämlich oft kein Interesse an einer meist öffentlichen gerichtlichen Hauptverhandlung, in welcher sie noch einmal einvernommen werden. Erfahrungsgemäss sind sie viel mehr an einer schnellen und rechtskräftigen Bestrafung des Täters interessiert. Andererseits soll im Strafbefehlsverfahren künftig eine generelle Einvernahmepflicht gelten, sofern nicht ein Bagatellfall vorliegt oder der Strafbefehl den Widerruf eines bedingt gewährten Vollzugs einer Freiheitsstrafe zur Folge hat. Nach den Ansichten der Staatsanwaltschaften geht diese Regelung zu weit, da sie auch auf bedingt ausgesprochene Strafen Anwendung findet. Im Jahr 2017 wurden von den Staatsanwaltschaften 15'841 der 35'328 Erledigungen mittels Strafbefehlsverfahren abgeschlossen. Die Staatsanwaltschaft Kanton Zürich wäre mit den gegenwärtigen Ressourcen nicht in der Lage, die vorgeschlagene Einvernahmepflicht zu bewältigen.

Die Auswirkungen, welche die Revision der StPO auf den Kanton Zürich haben wird, scheinen dem Bund nicht genügend bewusst zu sein. Dies ist unter anderem auf den mangelnden Einbezug der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich in den frühen Phasen der Revision zurückzuführen.

### *Aufhebung von Generalverfügungen*

Das Bundesgericht hat in einem Entscheid die Generalverfügung zur Blutabnahme aufgehoben. Es hat entschieden, dass jede Blutabnahme, selbst bei Einverständniserklärung des Betroffenen, eine Zwangsmassnahme darstellt. Folglich kann die Polizei keine Blutproben mehr vornehmen, ohne dass die Staatsanwaltschaft die Blutabnahme angeordnet hat. Selbst wenn der Betroffene eine Blutprobe verlangt, ist die Polizei verpflichtet, die Einwilligung der Staatsanwaltschaft einzuholen. In einem zweiten Schritt hat der Staatsanwalt bzw. der Pikett-Staatsanwalt die während der Nacht erfolgte mündliche Anordnung noch schriftlich zu dokumentieren. Daraus resultiert ein deutlicher Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften.

Des Weiteren wurde die Generalverfügung betreffend DNA durch einen Entscheid des Obergerichts aufgehoben. Die Polizei darf nach wie vor Wangenschleimhautabstriche vornehmen, die Auswertung der Abstriche muss neu in jedem einzelnen Fall aber durch die Staatsanwaltschaft angeordnet werden. Dieses Urteil bedeutet für die Staatsanwaltschaften einen zusätzlichen administrativen Aufwand und führt damit zu einer Zusatzbelastung.

### *Kommunikationsüberwachung*

Im Bereich der Kommunikationsüberwachung ist mit erheblichen Zusatzkosten zu rechnen. Die Zunahme der Kosten ist einerseits durch die technologische Entwicklung und deren Komplexität bedingt, andererseits durch die Sparbemühungen und Entlastungsmassnahmen des Bundes. Der Bund ist bestrebt, den Kostendeckungsgrad der Kommunikationsüberwachung von 45% auf 70% zu erhöhen. Dazu werden die Leistungen vermehrt den Kantonen in Rechnung gestellt. Der Kanton Zürich geht von aus, dass aufgrund dieser Änderung rund 1,5 bis 2 Mio. Franken Mehrkosten auf den Kanton zukommen werden. Die Oberstaatsanwaltschaft ist Teil einer Arbeitsgruppe, die sich im Zusammenhang mit der Änderung der Gebüh-

renverordnung mit möglichen Verrechnungsmodellen im Rahmen der Kommunikationsüberwachung beschäftigt.

### *Verfahrenseinstellungen*

Die Werte zu den Einstellungen befinden sich auf einem hohen Niveau, gegenüber dem Vorjahr verzeichnet man eine minime Zunahme. Anhand von Beispielen soll exemplarisch aufgezeigt werden, weshalb Einstellungen erfolgen können. Bei Anzeigen wegen häuslicher Gewalt erfolgen oft Rückzüge der Strafanträge und daraus resultieren schliesslich Verfahrenseinstellungen. Dies hängt damit zusammen, dass die Opfer, gemäss einer Geschädigten- und Opferbefragung, welche gemeinsam mit der Kantonspolizei durchgeführt wurde, die Erstintervention als wichtigsten Schritt im Rahmen der Verfahrensbegleitung erachten. Für die Opfer spielt die Erstintervention, bei welcher erste Massnahmen getroffen und die Opfer von den Tätern getrennt werden, eine zentrale Rolle. Die anschliessende Verurteilung der Täter spielt für die Opfer eine untergeordnete Rolle und steht vielfach nicht ihrem Interesse. Die Opfer wollen mit der Anzeige wegen häuslicher Gewalt ein Zeichen setzen und ziehen ihre Anzeige im Verlaufe des Verfahrens oft wieder zurück.

Weiter erhöhen die Ehrverletzungsdelikte die Anzahl Einstellungen. Vor der Revision der StPO wurden Ehrverletzungsfälle im Privatklageverfahren behandelt, seither sind die Staatsanwaltschaften dafür zuständig. Anstelle vor Gericht zu gehen, entscheiden sich bei Ehrverletzungsverfahren viele Betroffene für eine Einigung vor dem Staatsanwalt und einen Rückzug des Strafverfahrens. Gelingt eine Einigung, wird das Verfahren mit einer Einstellung beendet.

Schlussendlich gibt es noch Fälle, insbesondere im Bereich der Internetkriminalität, die schwer zu ermitteln sind und eingestellt werden müssen.

## **2.6.2 Jugendstrafrechtspflege**

### **2.6.2.1 Geschäftsgang und Personal**

#### *Geschäftslast*

Die Jugendkriminalität bleibt weitgehend unverändert. Im Vergleich zum Vorjahr wurden leicht mehr Anzeigen gegen Jugendliche erhoben. Bei der Jugendgewalt verzeichnet man mit 12,8% einen deutlichen Anstieg. Diese Zunahme ist jedoch insofern zu relativieren, als die Fallzahlen im Vergleich zum Höchststand im Jahr 2009 immer noch 50% tiefer liegen. Die Oberjugendanwaltschaft stellte bei den Gewaltdelikten seit 2009 bis 2015 eine kontinuierliche Abnahme fest, seit 2016 haben die Fallzahlen wieder leicht zugenommen. Die Oberjugendanwaltschaft wird die Werte betreffend Gewaltdelikte im Auge behalten und die Gründe für den Anstieg zu eruiieren versuchen. Die erneute Zunahme an Gewaltdelikten zeigt sich insbesondere bei den Delikten wie Raub, einfache Körperverletzung und Drohung. Die Fallzahlen hierzu befinden sich nun auf dem Niveau der Jahre 2013/14. Insbesondere die Zunahme der Raubdelikte bereitet der Oberjugendanwaltschaft Sorgen, sie hofft, dass es sich hierbei um einen Jahresausreisser handelt, und wird die Entwicklung aufmerksam verfolgen, um ihr Einhalt gebieten zu können. Bei den Gewaltdelikten ist allerdings ein Rückgang bei den Verzeigungen wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte zu verzeichnen.

Eine Abnahme ist bei den Verurteilungen wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz festzustellen. Die Zahl der Sexualdelikte unterliegt jährlichen Schwankungen, die Zunahme bewegt sich jedoch in der üblichen Bandbreite dieser Abweichungen. Die Anzahl Intensivtäter hat von 17 Täter im Jahr 2016 auf aktuell 21 zugenommen. Diese Entwicklung ist insofern zu relativieren, als die Anzahl Intensivtäter vor acht Jahren noch rund 58 betrug. Dennoch hofft die Oberjugendanwaltschaft, dass sich hier kein neuer Trend abzeichnet, und wird die Entwicklungen verfolgen. Die Tendenz, dass bei den Fällen vermehrt auch psychi-



sche Probleme auf Seiten der Täterinnen und Tätern sowie der Eltern involviert sind, setzt sich auch im Berichtsjahr fort.

Die Pendenzen sind angestiegen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer konnte leicht gesenkt werden, insgesamt konnten 85% der Untersuchungen innerhalb von 180 Tagen abgeschlossen werden. Der Anteil verurteilter weiblicher Jugendlicher und verurteilter Ausländer ist im Berichtsjahr leicht gesunken. Auffällig ist, dass 83,4% der Jugendlichen, die wegen eines Gewaltdelikts verzeigt werden, männlich und mit einem Durchschnittsalter von 15,6 Jahren relativ jung sind.

Die Anzahl laufender stationärer und ambulanter Schutzmassnahmen konnten dank der kontinuierlichen Abnahme der schweren Jugendgewalt seit 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. Diese Entwicklung wurde ebenfalls durch die Einstellung einer neuen Mitarbeiterin, die als Kommunikationsfachfrau und wissenschaftliche Mitarbeiterin fungiert, weiter positiv beeinflusst.

#### *Personal*

Durch die weiterhin moderaten Geschäftseingänge konnte der durchschnittliche Personalbestand durch die zurückhaltende Besetzung von vakanten Stellen weiter gesenkt werden.

### **2.6.2.2 Infrastruktur**

#### *Massnahmenzentrum Uitikon*

Die dritte Gruppe des Massnahmenzentrums Uitikon (MUZ) wurde im Laufe des Berichtsjahrs wieder geöffnet. Der aktuelle Personalbestand hat den vorgesehenen Soll-Bestand noch nicht erreicht, die Rekrutierung geeigneter Mitarbeitenden läuft jedoch. Die Besetzung der freien Stellen ist aufgrund des hohen Anforderungsprofils mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Auch in Zukunft wird man aufgrund der belastenden Tätigkeit mit einer überdurchschnittlichen Fluktuation rechnen müssen.

Die Justizkommission konnte sich vor Ort auf einem Rundgang ein eigenes Bild des Massnahmenzentrums machen.

#### *Rheinau*

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.

### **2.6.2.3 Electronic Monitoring (EM)**

Mit Hilfe von Electronic Monitoring (EM) wird der Aufenthaltsort von Personen (Straftäter oder Beschuldigte) durch einen Sender am Fussgelenk elektronisch überwacht. Auf diese Weise lässt sich prüfen, ob die Person einen Hausarrest oder ein Rayonverbot befolgt. Das im Herbst 2014 gestartete Pilotprojekt EM wurde umgesetzt und wird nun in bestimmten Fällen eingesetzt. EM findet jedoch keine Anwendung bei gefährlichen Straftätern, da eine Echtzeitüberwachung aufgrund des zu hohen Aufwandes für die Sicherstellung von umgehender poli-

zeilicher Intervention nicht möglich ist. Die Massnahme wird vorwiegend bei Jugendlichen eingesetzt. In der Jugendstrafrechtspflege ist die disziplinarische Wirkung von EM insbesondere zusammen mit einer sozialpädagogischen bzw. therapeutischen Begleitung ein Mehrwert. Ein weiteres Einsatzgebiet von EM ist im Bereich der Halbfangenschaft denkbar.

#### **2.6.2.4 Radikalismus**

Im Vorjahr wurden unter anderem Radikalismus und der Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden als neue Herausforderung für die kommenden Jahre angesprochen. Die Zusammenarbeit von verschiedenen kantonalen und Bundesbehörden konnte im Bereich Radikalismus weiter vertieft werden. Hingegen ist eine Zunahme der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden nicht wie erwartet eingetroffen. Die Tendenz zur Kriminalisierung konnte durch die Präsenz der Polizei und präventive Massnahmen bereits in frühen Stadien unterbunden werden.

#### **2.6.2.5 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.

#### **2.6.2.6 Öffentlichkeitsarbeit / Kommunikation**

Neben der seit 2016 eingestellten Kommunikationsverantwortlichen, welche unter anderem für die interne und externe Kommunikation verantwortlich ist, führt die Direktion der Justiz und des Innern regelmässig sogenannte Round-Tables im Bereich der Jugendstrafrechtspflege durch. An diesen Veranstaltungen werden den Medien die Verfahren der Jugendstrafrechtspflege anhand bestimmter Fälle aufgezeigt. Mit den Round-Tables wollte die Direktion auf das Interesse der Medien und der Öffentlichkeit am Jugendstrafrecht reagieren. Sie konnte dadurch viel zum Sachverständnis der Medien beitragen. Bis anhin wurden an Round-Tables das Kriminalitätsverhalten von weiblichen Jugendlichen, Cyber-Mobbing und EM thematisiert.

### **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.

Dank geht auch an das Kommissionssekretariat, Katrin Meyer und den Stellvertreter Emanuel Brügger sowie an die juristische Praktikantin Noëlle Glaus, die das Sekretariat mit grossem Einsatz während den letzten sieben Monaten unterstützt hat.

Zürich, 18. Juni 2018

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Tobias Mani

Der stv. Sekretär:

Emanuel Brügger

### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2017, Bereich Rechnung, sowie über ihre Tätigkeit von Juli 2017 bis Juni 2018**

#### **3.1 Bericht zur Rechnung 2017**

##### **3.1.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2017 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Grundlage für die Rechnung 2017 ist wie in den Vorjahren das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Die auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzte Rechnungslegung löste das obligationenrechtlich geprägte Vorsichtsprinzip durch den in der Privatwirtschaft üblichen Grundsatz der tatsächengetreuen Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ab (true and fair view). Sie verfolgt den periodengerechten Ausweis (Accrual Accounting) aller Aufwände und Erträge und bewirkt zusammen mit der Umsetzung weiterer Prinzipien in Anlehnung an die IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) eine wesentlich verbesserte Aussagekraft und Transparenz in der finanziellen Berichterstattung.

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

##### **3.1.2 Überblick<sup>1</sup> konsolidierte Rechnung 2017**

Die Erfolgsrechnung 2017 des Kantons Zürich schliesst bei einem Aufwand von 15,224 Mrd. Franken und einem Ertrag von 15,591 Mrd. Franken mit einem Ertragsüberschuss von rund 367 Mio. Franken ab, was gegenüber dem budgetierten Ertragsüberschuss von 62 Mio. Franken einer Verbesserung von 305 Mio. Franken entspricht (Mehraufwand von 50 Mio. Franken oder 0,3%, Mehrertrag von 355 Mio. Franken oder 2,3%).

---

<sup>1</sup> Quellen: Geschäftsbericht und Rechnung 2017, diverse Unterlagen im Zusammenhang mit der Präsentation der Rechnung 2017 in der Finanzkommission am 22. März 2018 und gegenüber den Aufsichtskommissionen am 29. März 2018.

**a) Der Vergleich zwischen Rechnung 2017 und Budget 2017 (einschliesslich Nachtragskredite) zeigt u.a. folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):**

**Erfolgsrechnung (+381)**

**+121 Finanzdirektion**

- +86 Höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank.
- +79 Höhere Bundessteuereinnahmen bei den juristische Personen.
- +75 Höhere Verrechnungssteuererträge.
- +40 Höhere Erträge aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer.
- +11 Höhere Dividendenerträge der Flughafen Zürich AG.
- 137 Tiefere Erträge bei den Staatssteuern, vor allem bei den Nachträgen der juristischen Personen aus früheren Jahren.
- 30 Keine Gewinnausschüttung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich wegen penderter Gesetzgebung.

**+93 Behörden und Anstalten**

- +40 Einmalige, ausserordentliche Abweichung zum Budget aufgrund der Auflösung nicht mehr benötigter Rückstellungen für Tarifunsicherheiten beim Universitätsspital Zürich.
- +34 Höhere stationäre Erträge aufgrund Zunahme an Fällen und gestiegenen Casemix-Indexes und damit verbundener Zunahme beim Casemix-Volumen beim Universitätsspital Zürich.
- +11 Saldoverbesserung bei den Notariaten, Grundbuch- und Konkursämtern, vor allem wegen höherer Gebührenerträge infolge des lebhaften Immobilienmarkts.

**+50 Gesundheitsdirektion**

- +18 Tieferer Aufwand für den kantonalen Anteil an den Fallpauschalen für frühere Jahre.
- +11 Effizienzverbesserung der kantonalen Psychiatrien und Einmaleffekt tieferer Anlagennutzungskosten.
- +11 Tieferer Aufwand für den kantonalen Anteil an den Fallpauschalen in der somatischen Akutversorgung.

**+45 Baudirektion**

- +15 Höhere Marktwertanpassungen und Buchgewinne bei Liegenschaften im Finanzvermögen.
- +14 Tieferer Sachaufwand wegen Projektverzögerungen in den Bereichen Wasserbau, Abfallwirtschaft, Luft, Energie und Gewässerschutz.

**Investitionsrechnung (+45)**

Die Investitionsrechnung schliesst um 45 Mio. Franken besser ab als budgetiert. Die Investitionseinnahmen liegen 40 Mio. Franken höher, die Investitionsausgaben 5 Mio. Franken tiefer als budgetiert. Unter Berücksichtigung der höher als erwarteten Investitionseinnahmen ergaben sich Nettoinvestitionen von 862 Mio. Franken. Die Investitionen konnten vollständig aus der Erfolgsrechnung finanziert werden; der Selbstfinanzierungsgrad erreichte 109%.

**b) Der Vergleich zwischen Rechnung 2017 und Rechnung 2016 zeigt u.a. folgende wesentliche Abweichungen (in Mio. Franken):**

**Erfolgsrechnung (–22)**

*+138 Finanzdirektion*

- +144 Höhere Steuererträge.
- +86 Höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank.
- +20 Höhere Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank.
- 70 Wegfall der Auflösung 2016 von nicht mehr benötigten BVK-Sanierungsrückstellungen.

*–60 Baudirektion*

- +16 Tiefere ausserplanmässige Abschreibungen von Sachanlagen im Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft.
- 73 Tiefere Erträge aus Marktwertanpassungen von Liegenschaften.

*–46 Gesundheitsdirektion*

- +48 Tiefere Nettobeiträge an Krankenkassenprämien.
- 96 Höhere Staatsbeiträge in der somatischen Akutversorgung.

*–43 Behörden und Anstalten*

- +16 Aufwertungsgewinne aufgrund Neubewertung der Beteiligungen (USZ 40%, KSW 20%) an der Zentralwäscherei Zürich (ZWZ).
- 25 Höherer Aufwand im Kantonsspital Winterthur, vor allem beim Personal- und Sachaufwand und bei den Abschreibungen.
- 14 Tiefere Gebührenerträge bei den Notariaten, Grundbuch- und Konkursämtern.

**Investitionsrechnung (–454)**

Der Saldo der Investitionsrechnung 2017 beträgt –862 Mio. Franken und verschlechterte sich damit um 454 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr. Die Investitionsausgaben sind mit 1,006 Mrd. Franken um 236 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die grössten Zunahmen sind in der Baudirektion mit über 100 Mio. Franken und in der Volkswirtschaftsdirektion mit über 50 Mio. Franken zu verzeichnen. Die Investitionseinnahmen betragen im Berichtsjahr 144 Mio. Franken und sind damit um 219 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Das liegt fast ausschliesslich an den gegenüber dem Vorjahr stark zurückgegangenen Darlehensrückzahlungen im Gesundheitswesen, da viele Spitäler 2016 Darlehen aus der Umwandlung altrechtlicher Investitionsbeiträge vorzeitig zurückzahlten.

**Nettosteuererträge (+118)**

Die Nettosteuererträge sind 2017 gegenüber dem Vorjahr vor allem wegen der Verrechnungssteuer (+80 Mio. Franken) und der direkten Bundessteuer (+77 Mio. Franken) um 118 Mio. Franken oder 1,7% gestiegen. Die juristischen Personen lieferten dank der guten Wirtschaftslage für die laufende Periode mit 1,235 Mrd. Franken zwar nochmals 8,1% mehr Steuern ab als im Vorjahr, aber die Nachträge aus früheren Jahren gingen von 280 auf 74 Mio. Franken zurück. Insgesamt blieb der Ertrag der juristischen Personen mit 1,309 Mrd. Franken deutlich hinter dem Rekordertrag (1,423 Mrd. Franken) des Vorjahres zurück. Der Mehrertrag bei den natürlichen Personen von 71 Mio. Franken konnte den Minderertrag von rund 113 Mio. Franken bei den juristischen Personen nur teilweise wettmachen. Unter dem Strich nahmen die Staatssteuern damit um insgesamt 42 Mio. Franken ab.

### **Eigenkapital und Verschuldung**

Der hohe Ertragsüberschuss in der Erfolgsrechnung 2017 hat dazu geführt, dass das Eigenkapital von 8,7 Mrd. Franken auf fast 9 Mrd. Franken angestiegen ist. Gleichzeitig ist die Verschuldung (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) – trotz hoher Investitionen – um rund 86 Mio. Franken auf noch 4,7 Mrd. Franken gesunken. Pro Kopf der Bevölkerung nähert sich der Kanton damit verglichen mit dem Höchststand Ende der 90er-Jahre einer Halbierung der Verschuldung an. Die Rating-Agenturen taxieren diese Verschuldung als niedrig.

### **Mittelfristiger Ausgleich**

Der von Verfassung und Gesetz verlangte mittelfristige Ausgleich der Staatsrechnung wird in der Periode 2010–2017 mit einem massgeblichen Ertragsüberschuss von 1,3 Mrd. Franken erreicht.

### **Geldflussrechnung**

Im Berichtsjahr haben die flüssigen Mittel um 9 Mio. Franken abgenommen. Aus betrieblicher Tätigkeit sind dem Staatshaushalt 854 Mio. Franken zugeflossen, aus Investitionstätigkeit sind 761 Mio. Franken abgeflossen. Dazu kommen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 102 Mio. Franken.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2017 zu genehmigen.

### **3.1.3 Schwerpunkte in der Finanzkommission**

Bei der Prüfung der Rechnung 2017 beschäftigte sich die Finanzkommission schwerpunktmässig mit den in diesem Kapitel aufgeführten Fragestellungen, welche sie am 30. April 2018 der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Mit Schreiben vom 18. Mai 2018 wurden der Finanzkommission die entsprechenden Antworten zugestellt. Eine kleine Auswahl der Antworten wird in den Kapiteln 3.1.3.1 bis 3.1.3.2 summarisch wiedergegeben.

#### **3.1.3.1 Leasingverbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing bei kantonalen Direktionen, Amtsstellen und Anstalten**

Per 31. Dezember 2017 weisen die kantonalen Direktionen, Amtsstellen und Anstalten Leasingverbindlichkeiten aus Finanzierungsleasing im Umfang von rund 148 Mio. Franken aus, davon betreffen auffallend 123 Mio. Franken das Generalsekretariat Bildungsdirektion Hochbauten.

Auf die Frage, nach welchen Kriterien der Entscheid für Leasing oder Kauf erfolgt, verweist die Finanzdirektion auf § 32 Abs. 2 der Finanzcontrollingverordnung (FCV). Dort ist festgehalten, dass im Antrag für Leasingausgaben deren Wirtschaftlichkeit auszuweisen sei. Die Erläuterungen zum FCV im RRB 357/2018 führen diesbezüglich weiter aus: Wenn Leasingausgaben beantragt und bewilligt werden, ist sicherzustellen, dass das Leasing mindestens ebenso wirtschaftlich ist wie eine andere Finanzierung. Daher muss im Antrag die Wirtschaftlichkeit ausgewiesen werden, insbesondere mit einem Vergleich der Kosten von Kauf und Leasing.

Die Finanzkommission stellt fest, dass sich der eingangs erwähnte Betrag von 148 Mio. Franken im Verhältnis zu den gesamten Finanzverbindlichkeiten von rund 5,6 Mrd. Franken im unwesentlichen Bereich bewegt. Gegenüber dem Vorjahr resultiert sogar eine Abnahme um 8 Mio. Franken.

#### **3.1.3.2 Refinanzierungsrisiken der Axpo Holding AG**

Auf Seite 53 im Finanzbericht (Teil III des Geschäftsberichtes 2017) äussert sich der Regierungsrat zu den Risiken der Axpo Holding AG wie folgt:

*Höhere Risiken für die Aktionäre infolge zunehmender Liberalisierung des Strommarktes und tieferen Strommarktpreisen, was den Konzern als Stromproduzent stark betrifft. Im kommenden Jahr sowie auch in den Folgejahren ist mit keiner Dividende zu rechnen.*

Diese äusserst bescheiden gehaltene Risikobeurteilung lässt eine halbwegs vernünftige Risikoeinschätzung durch die Finanzkommission nicht zu, weshalb konkret nach den Refinanzierungsrisiken Axpo Holding AG in Bezug auf die ab 2020 fällig werdenden Anleihen gefragt wurde. Gemäss den Ausführungen der Baudirektion ist die Kapitalmarktfähigkeit der Axpo-Gruppe (und damit die Refinanzierung der Anleihen) für die nächsten Jahre gegeben. Gegenwärtig kann die Axpo-Gruppe die strategische Neuausrichtung aus eigener Kraft finanzieren. Für den Fall einer unter den Erwartungen liegenden Strompreisentwicklung oder anderer unerwarteter negativer Ereignisse verfügt der Verwaltungsrat der Axpo Holding AG gemäss Aussagen der Baudirektion über eine Strategie, mit welcher auch dann die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens gegeben wäre.



Die Finanzkommission nimmt die Darlegungen des Regierungsrates und der Baudirektion zur Kenntnis und behält sich – für den Fall einer aus ihrer Sicht unzureichenden Risikobeurteilung – ein detailliertes Nachfragen vor (nicht nur bei der Axpo Holding AG, sondern bei den bedeutenden Beteiligungen generell).

### **3.1.4 Prüfung der Rechnung 2017 durch die Finanzkontrolle**

Am 31. Mai 2018 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2017 des Kantons Zürich.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2017 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf<sup>2</sup>:

#### **3.1.4.1 Bilanzierung und Bewertung von Beteiligungen im Finanz- und Verwaltungsvermögen**

##### ***Zuordnung zu Finanz- oder Verwaltungsvermögen***

Die Frage, nach welchen Überlegungen Vermögenswerte den Kategorien Finanzvermögen oder Verwaltungsvermögen in der Jahresrechnung zuzuteilen sind, beschäftigt die Finanzkontrolle immer wieder. Dem Grundsatz entsprechend sind Vermögensgegenstände, die unmittelbar der öffentlichen Leistungserfüllung dienen, dem Verwaltungsvermögen zuzuordnen. Vermögensgegenstände, die für die öffentliche Leistungserbringung nicht zwingend notwendig sind und mit denen kaufmännisch gearbeitet werden kann, sind dem Finanzvermögen zuzuschlagen. Diese auf den ersten Blick einleuchtende Zuteilungsregel zeigt aber im Zusammenhang mit der Zuweisung von Beteiligungen erhebliche Problemstellungen.

Die Bewertung der Beteiligungen im Finanzvermögen erfolgt bei Erstzugang zum Anschaffungswert, Folgebewertungen erfolgen zum Verkehrswert. Die Bewertung der Beteiligungen im Verwaltungsvermögen erfolgt beim Erstzugang ebenfalls zum Anschaffungswert; danach werden die Anlagen aber nur dann zum Verkehrswert ausgewiesen, wenn dieser den Anschaffungswert unterschreitet. Dies führt in der Folge dazu, dass der Rechnungsausweis erhebliche nicht realisierbare stille Reserven enthalten kann. Als Beispiel ist hierbei die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG zu nennen, deren Wert gegenwärtig mit 511,7 Mio. Franken ausgewiesen wird, obschon der Verkehrswert dieser Beteiligung mit 2,3 Mia. Franken beziffert wird.

Der Problematik der "stillen Reserven" bei Beteiligungen im Verwaltungsvermögen ist nach Meinung der Finanzkontrolle in zweierlei Hinsicht Rechnung zu tragen. Einerseits ist vom Beteiligungscontrolling im Sinne von VOG RR § 13 die kontinuierliche Beobachtung und Beurteilung des Markt- oder Verkehrswerts und dessen Veränderung zu fordern. Diese Angaben müssen in geeigneter Weise Bestandteil der Eigentümerstrategie darstellen. Ebenso ist nach Auffassung der Finanzkontrolle zu überprüfen, ob sich die Wertansätze zur Einteilung im Sinne der PCG-Richtlinien in vom Controlling zu erfassende Beteiligungen und solche die nicht zu erfassen sind nicht besser auf die aktuellen Verkehrswerte, als auf die ausgewiesenen Buchwerte beziehen sollten. Andererseits sind die bereits heute im Anhang ausgewiesenen

---

<sup>2</sup> Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2017.

Werte und Kennzahlen der wesentlichen Beteiligungen zwingender Bestandteil der Offenlegungspflicht.

Darüber hinaus stellen Anlagen im Verwaltungsvermögen kreditrechtlich Ausgaben dar und unterliegen den entsprechenden Beschlusskompetenzen von Regierung, Parlament bis hin zur Möglichkeit eines fakultativen Referendums. Damit hat die Zuteilungsentscheidung zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen weitreichende Konsequenzen. Ebenso ergeben sich daraus Auswirkungen auf die laufende Rechnung. Diese Aspekte dürften aus Sicht der Finanzkontrolle oftmals die Zuteilung der Vermögensgegenstände zu einer der beiden Kategorien beeinflussen, was jedoch sachlich abzulehnen ist.

In einer engen Auslegung der in § 49 Abs. 2 CRG festgehaltenen Anforderung "der unmittelbaren öffentlichen Aufgabenerfüllung dienend" ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Aufgabenerfüllung auf einer gesetzlichen Grundlage begründet wird. Für diverse Beteiligungen im Verwaltungsvermögen besteht keine explizite rechtliche Grundlage oder konnte zu mindest keine vorgelegt werden.

Zusammenfassend hält die Finanzkontrolle fest, dass eine Unterteilung von Beteiligungen in die dafür vorgesehenen Kategorien Finanz- und Verwaltungsvermögen anspruchsvoll ist. Neben der aktuellen Situation muss auch immer der zukünftige Nutzen bezüglich der öffentlichen Leistungserfüllung in Betracht gezogen werden. Als unzulässig und nicht sachgerecht erachtet die Finanzkontrolle eine Zuteilung der Beteiligungen basierend auf finanzpolitischen oder kreditrechtlichen Überlegungen. Auch wenn es grundsätzlich gilt, Umklassierungen so weit wie möglich zu verhindern, ist es nach Ansicht der Finanzkontrolle zwingend erforderlich, dass periodisch eine Überprüfung und Neuerteilung der Zuweisungen zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen nachweisbar vorgenommen wird.

### ***Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen***

Mit Bezug auf die Ausführungen der Finanzkontrolle im Semesterbericht II/2017 (vgl. Kapitel 3.2.6.2 Abschnitt a) und ergänzt um aktuelle Sachverhalte weist die Finanzkontrolle nachfolgend auf die wesentlichen Feststellungen hin. In folgenden Einzelfällen konnte eine Bewertung nach den gültigen rechtlichen Grundlagen nicht genügend nachgewiesen werden:

Unsicherheit bezüglich Bewertung im Rahmen des Restatements 2009:

- Der Anschaffungs- und Buchwert der Beteiligung an der Flughafen Zürich AG wird mit 511,7 Mio. Franken ausgewiesen. Aufgrund der vorliegenden Unterlagen berechnet die Finanzkontrolle den Anschaffungswert auf 378,7 Mio. Franken.
- Für die Axpo Holding AG wird ein Anschaffungs- und Buchwert von 67,9 Mio. Franken ausgewiesen, was dem Nominalwert von Fr. 10 pro Aktie entspricht. Für die Einlage der Namenaktion der Nordostschweizerischen Kraftwerke NOK, Baden hat der Kanton 6'786'490 Namenaktien der Axpo Holding AG zum Ausgabebetrag von je Fr. 81.16 und einem Gesamtwert von 550,0 Mio. Franken erhalten.
- Der Buchwert der Beteiligung an der Aktiengesellschaft Hallenstadion Zürich beträgt 0,4 Mio. Franken. Im KRB 4052/2003 sind die Anschaffungskosten mit rund 2,0 Mio. Franken angegeben. Der Verkehrswert gemäss Finanzbericht 2017 beträgt 1,1 Mio. Franken.

Aktuelle Feststellungen zu Bewertungen:

- Die Beteiligung "Zoo Zürich AG" ist zu einem Franken ausgewiesen und nicht zum Anschaffungswert von 0,8 Mio. Franken.

- Die Anschaffungskosten der neuen Abraxas-VRS Holding AG werden mit 5,1 Mio. Franken ausgewiesen. Der Aktienanteil des Kantons Zürich an der neuen Holding weist einen Nominalwert von 8,4 Mio. Franken auf.
- Die Beteiligung an der Hangenmoos AG ist per Ende 2017 von 0,4 Mio. Franken auf 4,0 Mio. Franken aufgewertet worden. Die angewandte Bewertungsmethode (Berechnungen anhand Anschaffungswert und Substanzwert) entspricht nicht den Vorgaben des Handbuchs für Rechnungslegung.

Im Weiteren ist keine vollständige systematische Erfassung der Beteiligungen in der Anlagenbuchhaltung im SAP erfolgt. So sind Beteiligungen, welche auf "Null" abgeschrieben sind, in der Anlagenbuchhaltung teilweise nicht erfasst. § 38 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) fordert die Inventarisierung von Anlagen. Es ist zu erwarten, dass alle Anlagen am gleichen Ort, vorzugsweise in der dafür vorgesehenen Anlagenbuchhaltung, geführt werden.

Im Prüfungszeitpunkt vermochten die verantwortlichen Stellen keine genügenden Nachweise und Begründungen für die Bewertung bereit zu halten, wie dies in § 35 RLV mit dem Grundsatz der Nachprüfbarkeit gefordert ist. Der Regierungsrat hält mit Beschluss Nr. 182 vom 28. Februar 2018 fest, dass er derzeit keine allgemeinen Mängel in der Steuerung oder im Ausweis der Beteiligung erkennt. Er will dennoch dem systematischen Beteiligungscontrolling noch mehr Gewicht beimessen und hat darüber hinaus – wie auch in Kapitel 3.2.6.2 ausgeführt – die verantwortlichen Direktionen aufgefordert, die Qualität der Datenmeldungen mit der Erstellung des Geschäftsberichts 2018 zu überprüfen.

Die Finanzkommission nimmt die festgestellten Lücken bezüglich der Umsetzung des Beteiligungscontrollings (fehlende dokumentierte Ziele, unterschiedliche Auslegungen der Zuständigkeiten, Unklarheiten in der Verantwortung für die Bewertung der Beteiligung, deren Nachweis und Dokumentation sowie das vollständige Führen in der Anlagenbuchhaltung) zur Kenntnis. Positiv zu werten ist, dass der Regierungsrat die Wichtigkeit des im CRG geforderten Controllings zu Beteiligungen des Kantons Zürich grundsätzlich anerkannt (vgl. Kapitel 3.2.6.2). Im Rahmen der Beratung des Semesterberichts II/2017 hat die Finanzdirektion zugesichert, die zur Schliessung der erkannten Lücken notwendigen Arbeiten an die Hand zu nehmen. Die Finanzkommission begrüsst dies und erwartet, dass die entsprechenden Arbeiten zügig und konsequent vorangetrieben werden.

### **3.1.4.2 Konsolidierungskreis der Rechnung des Kantons**

Die Aussagekraft der konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich führt in der heutigen Form dazu, dass die Anforderungen an eine umfassende Information über die Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage nicht mehr vollständig erfüllt sind. Insbesondere unter Beachtung der zunehmenden Ausgliederungen und Verselbstständigungen (Kantonsapothek, Lehrmittelverlag) aber auch der zunehmenden Beteiligung der kantonalen selbständigen Anstalten, stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Festlegung des Konsolidierungskreises die Zielsetzungen der konsolidierten Rechnung weiterhin erfüllen kann. Ebenso kommt der Konsolidierung sowohl im privatwirtschaftlichen wie auch im öffentlichen Bereich zunehmend Bedeutung zu. So kann nicht nur bei den nationalen und internationalen Standards zur Rechnungslegung, sondern auch im schweizerischen Rechnungslegungsrecht in den letzten 10 Jahren eine signifikante Entwicklung hin zu einem zunehmend einheitlicheren Verständnis zur Konsolidierung festgestellt werden.

Die ausschliessliche Einbindung von Anstalten und Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann, vermag den Anforderungen an einen umfassenden Konsolidierungskreis nicht zu genügen. Der Kanton Zürich hält oder wird zukünftig an mehreren Unternehmen direkt oder indirekt über bereits heute konsolidierte Anstalten Mehrheitsanteile halten und diese darüber auch beherrschen können. Eine besondere Gruppe stellen die selbständigen kantonalen Anstalten, wie die Zürcher Kantonalbank (ZKB), die BVG- und Stiftungsaufsicht, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) das Zentrum für Gehör und Sprache, die Arbeitslosenkasse und die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) dar. Die Beherrschung dieser Organisationseinheiten durch den Kanton Zürich ergibt sich grundsätzlich aus den jeweiligen massgebenden rechtlichen Grundlagen. Aufgrund der Tatsache, dass der Kantonsrat als gesetzgebendes Organ über das Instrument der gesetzlichen Grundlagen direkt steuernden Einfluss geltend machen kann, ist grundsätzlich vom Vorliegen einer Beherrschung auszugehen.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, unter Berücksichtigung der erforderlichen Führungs- und Steuerungsrelevanz, eine zeitgemässe und den berufsständischen Grundlagen entsprechende konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich zu konzipieren. Soweit keine neue Konzeption in Aussicht genommen wird, ist nach Auffassung der Finanzkontrolle zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Bestimmungen zum Konsolidierungskreis des CRG auch für die Anstalten und ihre Beteiligungen einzuhalten sind. Nach Auffassung der Finanzkontrolle ist bei den Beteiligungen der Anstalten insbesondere dem Aspekt der Beherrschung gegenüber den wesentlichen Betriebsbeiträgen deutlich Vorrang zu geben. Insbesondere, wenn Aufgaben im Rahmen des gesetzlichen Auftrags an beherrschte Einheiten übertragen werden.

Die von der Finanzkontrolle aufgeworfene Problematik wird von der Finanzkommission im Grundsatz anerkannt. Sie gibt aber zu bedenken, dass eine umfassende Konsolidierung weitreichende Konsequenzen für die Steuerung des kantonalen Finanzhaushalts hätte. Die Kommission erwartet vom Regierungsrat eine umfassende Auslegeordnung mit der Darstellung von Vor- und Nachteilen möglicher Konsolidierungs-Optionen sowie der damit verbundenen Implikationen auf die Steuerungsgrössen und -instrumente.

#### **3.1.4.3 Auswirkungen der Bilanzbereinigung aufgrund der VKL (Gesundheitsdirektion)**

In ihrem Rechnungsbericht geht die Finanzkontrolle erneut auf die Auswirkungen der Bilanzbereinigung aufgrund der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler in der Krankenversicherung (VKL) ein. Sie stellt fest, dass die effektive erfolgsneutrale Bilanzanpassung aufgrund der VKL-Bereinigung 97,3 Mio. Franken beträgt und damit gegenüber dem RRB 856/2017 um 0,9 Mio. Franken tiefer ausfällt. Entgegen der Stellungnahme der Gesundheitsdirektion (GD) zum Bericht der Finanzkontrolle (vgl. Kapitel 3.2.6.2 Abschnitt c) sind dabei noch vereinzelte Anpassungen gegenüber den Korrekturwerten im RRB erfolgt. Diese sind aus verschiedenartigen Gründen vorgenommen worden. Obwohl sich diese Korrekturen als nachvollziehbar darstellten, ist darauf hinzuweisen, dass die Anpassungen nicht vollständig für sämtliche aufgezeigten Mängel erfolgt sind. Daraus ergibt sich eine fehlende Konsistenz bezüglich der Korrektur von nach Erlass des RRB 856/2017 festgestellten Fehlern in der gewählten Methodik durch die GD, was sowohl von der Finanzkontrolle als auch der Finanzkommission nicht nachvollzogen werden kann.

Losgelöst von den vorgenannten Ausführungen geht mit der über den Geschäftsbericht 2017 des Regierungsrates zu genehmigenden, erfolgsneutralen Bereinigung der Anlagebuchhaltungen durch die Finanzkommission bzw. den Kantonsrat indirekt auch der Entscheid über die

Kapitalausstattung von KSW und ipw einher. Vor diesem Hintergrund liess sich die Kommission von der GD verschiedene Fragen beantworten:

1. Weshalb hat die GD nicht bereits im Jahr 2012 eine Neubewertung der Anlagebuchhaltungen bei den vier Spitälern und Kliniken vorgenommen?

*Die Neubewertung der Anlagebuchhaltungen hätte richtigerweise bereits per 1. Januar 2012 passieren sollen. Die nicht VKL-konforme Bewertung der Anlagen wurde allerdings erst mit dem Gutachten von Wüest Partner aus dem Jahr 2015 erkannt, was eine Korrektur und Umsetzung auf den 1. Januar 2017 möglich machte. In diesem Zusammenhang stellte sich die Frage, ob die verrechneten Anlagenutzungskosten für die Jahre 2012 bis 2016 rückwirkend anzupassen wären. Mit RRB 856/2017 beschloss der Regierungsrat darauf zu verzichten, da hierfür kein ausgewiesener Rechtsanspruch der Spitäler und Kliniken besteht und im Übrigen die Berechnung der effektiven Anlagenutzungskosten äusserst komplex gewesen wäre.*

2. Welche Auswirkungen hat die Neubewertung auf die Ausstattung des Kantonsspitals Winterthur und der Integrierten Psychiatrie Winterthur - Zürcher Unterland mit Dotationskapital?

*Bei allen vier kantonalen Spitälern und Kliniken – USZ, PUK, KSW und ipw – führte die Neubewertung zu einer Reduktion des Bilanzwertes der Immobilien, wenn auch in unterschiedlichem Ausmass. Die Immobilienübertragung im Fall des KSW respektive die Übertragung aller Bilanzwerte inklusive Immobilien im Fall der ipw erfolgt gemäss RRB 1208/2017 in dem Ausmass als Dotationskapital, als das Eigenkapital 60% der Bilanzsumme nicht überschreitet. Darüber hinaus findet die Übertragung im Fremdkapital statt. Eine Beurteilung, ob und in welchem Ausmass diese Grenze bei KSW und ipw jeweils überschritten wird, lässt sich erst vornehmen, wenn die Eröffnungsbilanz des KSW und der ipw erstellt wird, was voraussichtlich im Frühjahr 2019 der Fall sein dürfte. Bei einer Überschreitung würde die bereinigte Bewertung dazu führen, dass das aus der Übertragung im Fremdkapital resultierende Darlehen tiefer ausfällt.*

3. Wie hoch ist das maximal mögliche Investitionsvolumen, welches die beiden Institutionen mit der geplanten Eigenkapitalausstattung und unter Einhaltung der vom Regierungsrat vorgegebenen Verschuldungsquote tätigen könnten?

*Mit den vom Regierungsrat zuhänden des Kantonsrates verabschiedeten Eigentümerstrategien für das KSW und die ipw wurde als Kennzahl für die Verschuldung jeweils der Zinsdeckungsgrad – das Verhältnis zwischen dem Gewinn vor Zinsen und Steuern (EBIT) und Nettoszinsaufwand – eingesetzt. Als im zwei- bis vierjährigen Mittel zu erreichender Zielwert wird der Faktor 3 festgelegt. Dies bedeutet, dass im Mittel die Zinskosten des Spitals respektive der Klinik höchstens ein Drittel seines Gewinnes vor Zinsen und Steuern betragen dürfen. Wie hoch das maximal mögliche Investitionsvolumen ausfällt, hängt damit insbesondere vom Grad der Eigenfinanzierung der Investitionen, dem Zinssatz sowie dem Gewinn ab und nur indirekt von der Eigenkapitalquote. Eine zusätzliche Begrenzung wurde gesetzt, indem die Eigentümerstrategien regeln, dass die Eigenkapitalquote nicht unter 30% fallen darf.*

4. Welchen Einfluss hätte dieses maximal mögliche Investitionsvolumen auf den Staatshaushalt bzw. die Verschuldung des Kantons?

*Das maximal mögliche Investitionsvolumen ist in den Eigentümerstrategien in der Art begrenzt worden, dass für die Spitäler genügend Spielraum für Investitionen besteht, ohne aber die Bonität des Kantons negativ zu beeinflussen. Die Eigentümerstrategien regeln explizit,*

*dass das Spital "den mittelfristigen Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung des Kantons nicht belastet" und dass die Verschuldungseckwerte "die Kreditwürdigkeit des Kantons nicht beeinträchtigen" dürfen.*

Die Finanzkommission möchte in Bezug auf die Darlegungen der GD Folgendes zu bedenken geben:

- Mit 60% ist die Eigenkapitalausstattung relativ grosszügig bemessen. Die vier Häuser stehen in ihrem Investitionszyklus an unterschiedlichen Punkten und der Finanzbedarf wird sich in den kommenden Jahren deutlich unterscheiden. Die Kommission hätte deshalb eine differenzierte Eigenkapitalausstattung der verschiedenen Häuser begrüsst.
- Eine grosszügige Eigenkapitalausstattung erlaubt den Spitälern ein Vorantreiben ihrer Investitionsvorhaben. Die Finanzkommission erwartet, dass die Häuser ihre Investitionsplanung mit der Finanzdirektion absprechen. Es ist ein Gleichgewicht zwischen den Investitionsbedürfnissen der Spitäler und den übrigen Bedürfnissen des Kantons sicherzustellen ohne die Verschuldung übermässig ansteigen zu lassen bzw. die Bonität des Kantons zu gefährden.

#### **3.1.4.4 Schlussfolgerungen**

Im Berichtsjahr sind insbesondere nicht korrigierte Fehler in den Bereichen Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, Rechnungsabgrenzungen, Beteiligungen, Verbindlichkeiten und Rückstellungen festgestellt worden. Die Nettoauswirkung der festgestellten Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2017 liegt bei 26,0 Mio. Franken. Unberücksichtigt sind dabei die nicht bezifferbaren Auswirkungen bei den Sachanlagen des Verwaltungsvermögens (Ersatzinvestitionen) sowie den Unsicherheiten bezüglich der Bewertung von Beteiligungen im Rahmen des Restatements 2009 (Einführung von CRG). Ebenso nicht beziffert werden können die Auswirkungen aus möglichen Änderungen der Zuweisung von Beteiligungen im Finanz- bzw. im Verwaltungsvermögen. Die nicht korrigierten Fehler sind nach Auffassung der Finanzkontrolle sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die Jahresrechnung per 31. Dezember 2017 unwesentlich.

Heute besteht der Konsolidierungskreis aus der ausschliesslichen Einbindung von Anstalten und Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Der Kanton Zürich hält oder wird zukünftig an mehreren Unternehmen direkt oder indirekt über bereits heute konsolidierte Anstalten Mehrheitsanteile halten und diese darüber auch beherrschen können. Es stellt sich daher aus Sicht der Finanzkontrolle die berechtigte Frage, ob der gegenwärtig festgelegte Konsolidierungskreis die Zielsetzungen der konsolidierten Rechnung des Kantons weiterhin erfüllen kann.

Grundsätzlich ist in allen Organisationseinheiten der konsolidierten Rechnung ein im Sinne der Vorgaben dokumentiertes internes Kontrollsystem implementiert. Lücken erkennt die Finanzkontrolle bei den internen Kontrollmassnahmen von IT-Systemen (vgl. Kapitel 3.2.6.2, Abschnitt g).

### 3.1.5 Würdigung und Ausblick

#### 3.1.5.1 Würdigung

Die Rechnung 2017 zeigt erneut einen Ertragsüberschuss im dreistelligen Millionenbereich. Ähnlich wie im Vorjahr lässt sich der gute Abschluss auf mehrere begünstigende Sonderfaktoren zurückführen. Zu diesen zählten u.a. die Zusatzausschüttung der Schweizerischen Nationalbank, nicht mehr benötigte Rückstellungen für Tarifunsicherheiten beim Universitätsspital, ein geringerer Aufwand beim Sonderlastenausgleich des innerkantonalen Finanzausgleichs, die höhere Dividende des Flughafens sowie Aufwertungsgewinne und höhere Verkaufserlöse bei Liegenschaften. Belastende Sondereffekte waren die wegen pender Verfahren ausgebliebene Dividende der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) sowie höhere Rückstellungen bei der Kinder- und Jugendhilfe. In der Investitionsrechnung konnten die budgetierten Investitionsausgaben voll ausgeschöpft werden, was hinsichtlich Investitionsplanung einer Punktlandung gleichkommt. Erfreulicherweise reduzierte sich gegenüber dem Vorjahr auch die Verschuldung nochmals leicht.

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

Die aus den Abklärungen der Finanzkommission zur Rechnung 2017 gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass sich der Kanton Zürich mit einer konsistenten und konsequenten Zuordnung von Beteiligungen zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen und den damit verbundenen Entscheidungskompetenzen schwer tut. Auch bei der Bilanzierung sowie Bewertung von Beteiligungen erkennt die Kommission Verbesserungspotential. Weitere zu beobachtende Themenfelder zeigen sich bei der Auftragsvergabepraxis, den Drittmitteln im Spital- und Hochschulbereich, der Governance im Kantonsspital Winterthur (KSW) sowie beim IKS namentlich im IT-Bereich. Die Semesterberichterstattungen 2017 der Finanzkontrolle weisen verschiedentlich darauf hin (vgl. Kapitel 3.2.6).

Die Finanzkommission gibt dem Regierungsrat zusammenfassend die folgenden Empfehlungen ab:

- Aufarbeitung und Schliessung der festgestellten Lücken im Beteiligungscontrolling.
- Mittelfristige Überprüfung und Neukonzeption der Konsolidierungsgrundlagen und Anpassung der damit verbundenen Steuerungsgrössen und -instrumente.
- Die Investitionsplanung der kantonalen Spitäler soll mit der Finanzdirektion im Hinblick auf eine gesamtheitlich ausgewogene Finanz- und Investitionsplanung abgesprochen werden.

#### *Weiteres Vorgehen der Finanzkommission*

Aufgrund ihrer Feststellungen wird die Finanzkommission künftig insbesondere auf folgende Themenbereiche ein Augenmerk legen: Beteiligungscontrolling, Konsolidierungsgrundlagen, Auftragsvergabepraxis, Drittmittel, IKS im IT-Bereich.

#### 3.1.5.2 Ausblick

Mit dem Ertragsüberschuss von 367 Mio. Franken schliesst die Staatsrechnung deutlich besser ab als budgetiert. Zum guten Ergebnis beigetragen haben im Wesentlichen die diversen, bereits erwähnten Sonderfaktoren, eine gute und robuste Wirtschaftslage als auch eine griffi-

gere Kostenkontrolle in der Kernverwaltung. Mit den Richtlinien zum KEF 2019 bis 2022 setzt der Regierungsrat verschiedene Impulse: eine Steuersenkung von 2% ab 2020 sowie ab 2019 die Erhöhung der Massnahmen im Personalbereich (flächendeckende Lohnerhöhungen und Einführung einer zusätzlichen Ferienwoche für das Personal).

Trotz den erfreulichen Zahlen gibt es aus Sicht der Finanzkommissionen – gerade auch im Hinblick auf die Steuervorlage 17 (SV17) – keinen Grund, in Euphorie zu verfallen. Obwohl die Wirtschafts- und damit Steuerprognosen zuversichtlich stimmen, darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass die einmaligen Sonderfaktoren 2016 und 2017 zu den äusserst positiven Rechnungsabschlüssen geführt haben. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass dank der Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16, vgl. Kapitel 3.2.5.5) ein restriktiver Haushaltsvollzug praktiziert wurde und mit der Auflösung nicht ausreichend substantiiertes Rückstellungen auch einiges an "Luft" aus dem Budget genommen wurde. Die deutliche Mehrheit der Finanzkommission sieht sich denn auch darin bestätigt, dass Lü16 und der damit verbundene Handlungsdruck nötig waren. Nur so konnte der notwendige finanzpolitische Handlungsspielraum gesichert werden. Währenddessen sieht sich die Minderheit in ihrer Haltung bestätigt, dass die Lancierung der im Rahmen von Lü16 eingeleiteten Sparmassnahmen unnötig gewesen sei.

Die Finanzkommission wird die vom Regierungsrat in Aussicht gestellte Finanzplanung auch weiterhin aus einer finanzpolitisch übergeordneten Sichtweise heraus in unterstützender, koordinierender und überwachender Funktion kritisch begleiten.

Abschliessend soll an dieser Stelle festgehalten werden, dass die finanzpolitischen Herausforderungen trotz des erfreulichen Jahresabschlusses nach wie vor nicht zu unterschätzen sind. Regierung, Verwaltung und Parlament werden auch in Zukunft gleichermassen gefordert sein, um die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs längerfristig zu gewährleisten.



## **3.2 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2017 bis Juni 2018**

### **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 2017 bis 21. Juni 2018) traf sich die Finanzkommission zu 24 Sitzungen.

### **3.2.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

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

- Budget 2018 des Kantons Zürich, 5384 b
- Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2018 und 2019, 5383 a
- Rechnung 2017 des Kantons Zürich, 5443 a
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2017

Das Budget 2018 wurde erstmals nach dem neuen Verfahren gemäss § 61a des Geschäftsreglements des Kantonsrates (GR-KR) beraten:

*§ 61 a. <sup>1</sup> Die Finanzkommission beschliesst spätestens drei Wochen nach Überweisung des Budgets durch den Regierungsrat über die Entwicklung der einzelnen Leistungsgruppen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen.*

*<sup>2</sup> Die Sachkommissionen setzen die Vorgaben um und stellen der Finanzkommission Antrag bis spätestens am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgets.*

*<sup>3</sup> Stimmen die Anträge der Sachkommissionen mit denjenigen der Finanzkommission nicht überein, lädt die Finanzkommission ein Mitglied der Sachkommission und das zuständige Regierungsratsmitglied zur mündlichen Stellungnahme und Bereinigung ein.*

*<sup>4</sup> Folgt die Finanzkommission nicht dem Antrag der Sachkommission, wird der Antrag der Finanzkommission mit dem Antrag der Sachkommission ergänzt.*

Eine Änderung erfahren hat aber auch die zeitliche Abfolge der Beratung von Budget und KEF im Kantonsrat. So beschliesst der Kantonsrat seit dem letzten Jahr gemäss § 33a des Kantonsratsgesetzes (KRG) im Rahmen der Budgetberatungen über die Erklärungen zum KEF.

Mit dem implementierten Verfahren hat die Finanzkommission zudem bei vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesenen KEF-Erklärungen, welche von diesem nicht umgesetzt werden, die Möglichkeit der Ausarbeitung einer Finanzmotion (vgl. § 33c Abs. 1 KRG). Die entsprechenden Beratungen sind Gegenstand der momentan laufenden Kommissionsarbeit.

Ohne in die Details zu gehen, hat die Finanzkommission den Sachkommissionen und der JUKO Vorgaben zu folgenden Themenbereichen gemacht: Massvolle Entwicklung der Stellenpläne, Aufgabenerfüllung wenn möglich mit eigenem Personal, kritisches Hinterfragen grösserer Informatikprojekte, Überprüfung der Indikatoren und ihrer Aussagekraft auf ihre Praxistauglichkeit, Verbesserung Einhaltung der Flächenstandardvorgaben des Regierungsrates, Plausibilisierung und kritisches Hinterfragen der Deckungsbeiträge der drei Fachhochschulen ZHAW (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften), ZHdK (Zürcher Hochschule der Künste) und PHZH (Pädagogische Hochschule Zürich) sowie Analyse der Kosten für den administrativen Overhead der ZHAW.

Sämtliche Sachkommissionen als auch die JUKO haben in Koordination mit den Direktionen beziehungsweise den Gerichten die Vorgaben eingehend geprüft und bearbeitet. Vereinzelt ergaben sich aus den Beratungen Budgetanträge und KEF-Erklärungen. Angesichts des knappen Zeitfensters signalisierten die einzelnen Kommissionen der Finanzkommission, dass sie für bestimmte Fragestellungen mehr Zeit benötigen und die Themen nach der Budgetdebatte weiterverfolgen. Dies war u.a. bei der Vorgabe zu den Deckungsbeiträgen der Fall, wo sich eine Subkommission aus Mitgliedern der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) sowie der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) eingehend der Problematik angenommen hat. Der neue Budgetprozess ist zeitlich und auch methodisch für alle Beteiligten anspruchsvoll. Für die Finanzkommission gilt es unter Wahrung der strategischen Flughöhe, frühzeitig klare und zweckmässige finanzpolitische Vorgaben zu erarbeiten. Und für die davon betroffenen Kommissionen bedeutet es, in einem engen zeitlichen Rahmen sinnvolle und stufengerechte Budgetanträge und KEF-Erklärungen zu prüfen. Auch wenn der neue Prozess noch an einigen Kinderkrankheiten leidet, ist die Finanzkommission dennoch der Ansicht, dass die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren nicht zuletzt auch durch das Differenzbereinigungsverfahren an Qualität gewonnen hat.

Der Kantonsrat folgte schliesslich dem Antrag der Finanzkommission auf Genehmigung und stimmte in der Schlussabstimmung vom 19. Dezember 2017 dem bereinigten Budget mit 123 : 52 Stimmen zu.

Die Rechnung 2017 wird vom Kantonsrat erst nach der Verabschiedung des Tätigkeitsberichts in der Finanzkommission beraten.

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2018 bis 2021 (KEF 2018) des Kantons Zürich, 5384
- Verwaltungsrechnung 2017, Zwischenberichterstattung II mit Stichtag 31. August 2017 (RRB 932/2017 vom 4. Oktober 2017)

- Verwaltungsrechnung 2018, Zwischenberichterstattung I mit Stichtag 30. April 2018 (RRB Nr. 528/2018 vom 6. Juni 2018)
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten Halbjahr 2017 vom 14. September 2017
- Semesterbericht über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im zweiten Halbjahr 2017 vom 5. März 2018
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2017 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 15. Mai 2018

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

### **3.2.3 Lotteriefonds**

Im Zeitraum von Juli 2017 bis Juni 2018 hat die Finanzkommission die vier nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen abschliessend zuhanden des Kantonsrates beraten:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung Swiss Science Center Technorama, Vorlage 5344
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung für Studentisches Wohnen Zürich SSWZ für das Projekt "Areal Rosengarten", Vorlage 5353
- Rahmenkredit aus dem Lotteriefonds für Vorhaben der Inlandhilfe und der Entwicklungszusammenarbeit von 2018 bis längstens 2021, Vorlage 5361
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Genossenschaft Theater für den Kanton Zürich für den Ausbau der Infrastruktur und der Bühnentechnik, Vorlage 5368

Weiter nahm die Finanzkommission im Berichtsjahr den Geschäftsbericht 2017 sowie die Finanzplanung 2019 bis 2022 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 <http://www.kantonsrat.zh.ch> abrufbar sind.

### **3.2.4 Nachtragskredite**

#### **3.2.4.1 Bewilligung von Nachtragskreditbegehren für das Jahr 2017, II. Serie, Vorlage 5387**

Mit der zweiten Serie beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat im September 2017 in der Erfolgsrechnung einen Nachtragskredit von 1,1 Mio. Franken, welcher die Leistungsgruppe 9064, Sozialversicherungsgericht, betraf.

Aufgrund von Hochrechnungen ist das Sozialversicherungsgericht zum damaligen Zeitpunkt davon ausgegangen, dass das auf der Grundlage von RRB Nr. 236/2016 (Leistungsüberprüfung 2016) festgelegte Budget 2017 um rund 1,1 Mio. Franken überschritten werden dürfte. Mangels der Möglichkeit von Entlassungen bzw. ausreichender Anzahl Kündigungen von Beschäftigten war eine Senkung der Personalkosten, welche rund 80% des Gesamtaufwands ausmachen, nur bedingt möglich. Die übrigen Budgetpositionen waren – soweit nicht bereits grösstmöglich gekürzt – zum besagten Zeitpunkt nicht beeinflussbar (so die beiden grössten übrigen Positionen Miete und Zahlungen an unentgeltliche Rechtsvertreterinnen und Rechtsvertreter). Eine Kompensation innerhalb des Budgetkredits war deshalb nicht möglich.

Eine Mehrheit der Finanzkommission stimmte dem Nachtragskredit mit 7 : 4 Stimmen zu. Eine Minderheit lehnte diesen ab, weil sie nur eine reduzierte Genehmigung im Umfang von 950'000 Franken bewilligen wollte.

Der Kantonsrat folgte schliesslich am 11. Dezember 2017 mit 121 : 35 Stimmen der Kommissionsmehrheit.

### **3.2.4.2 Bewilligung von Nachtragskreditbegehren für das Jahr 2018, I. Serie, Vorlage 5451**

Mit der ersten Serie beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat im Mai 2018 in der Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung je zwei Nachtragskredite in Leistungsgruppen der Bildungs- bzw. Baudirektion, welche er in seiner Vorlage wie folgt begründet:

#### *Leistungsgruppe 7401, Universität (Beiträge und Liegenschaften), und Leistungsgruppe 9600, Universität Zürich*

Forschung und Lehre sind Aufgabe der Universität Zürich (UZH). Im Gesundheitsbereich arbeitet die Universität zur Erfüllung ihres Grundauftrags mit dem Universitätsspital Zürich (USZ) zusammen. Dieses stellt der Universität für Forschung und Lehre Personal, medizinisches Material, Räumlichkeiten sowie weitere Infrastruktur einschliesslich Administration zur Verfügung. Die Universität gilt diese Aufwendungen ab, jedoch nicht mehr kostendeckend. Wie in RRB 610/2017 festgehalten, ist es sachlich nicht gerechtfertigt und inzwischen auch nicht mehr möglich, dass das USZ diese Finanzierungslücke über Ertragsüberschüsse aus seinem Kerntätigkeitsbereich deckt. Um den Spitzenplatz von UZH und USZ in Forschung und Lehre zu erhalten, ist die Abgeltung der UZH an das USZ ab 2018 zu erhöhen. Diese Mittel sind im Budget 2018 nicht eingestellt und können innerhalb der Leistungsgruppe 9600 nicht kompensiert werden. Saldowirksam ist der Nachtragskredit von 15 Mio. Franken einzig in der Leistungsgruppe 7401. In der Leistungsgruppe 9600 heben sich Mehraufwand und höherer Staatsbeitrag auf.

#### *Leistungsgruppe 7501, Kinder- und Jugendhilfe*

Bei den Stipendien führten steigende Gesuchszahlen und höhere Beiträge im Jahr 2017 zu einem Aufwand von rund 42 Mio. Franken und damit zu einer Budgetüberschreitung von 4,2 Mio. Franken. Das 1. Quartal 2018 zeigt, dass 2018 Beiträge in mindestens gleicher Höhe anfallen. Damit würde das Budget von 39 Mio. Franken um 3 Mio. Franken überschritten. Es handelt sich um gebundene Ausgaben, die im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets nicht kompensiert werden können. Es wird ein Nachtragskredit von 3 Mio. Franken beantragt.

#### *Leistungsgruppe 8400, Tiefbauamt (TBA)*

Bauprojekte auf Staatsstrassen haben vor Baubeginn eine drei- bis fünfjährige Projektierungs- und Bewilligungsphase. Da es im Planungs- und vor allem Bewilligungsprozess immer wieder zu Verzögerungen kommen kann, wird im Budget jeweils nur ein Teil der geplanten Projektkosten eingestellt. Im laufenden Jahr haben mehr Projekte die Bauphase erreicht, als angenommen werden konnte. Dies führt dazu, dass die geplanten Bauausgaben für das laufende Jahr das genehmigte Budget überschreiten. Teilweise können die Mehrausgaben TBA-intern kompensiert werden. Eine weitere Kompensation wäre jedoch nur möglich, wenn baureife Projekte oder laufende Baustellen gestoppt werden bzw. Beitragszahlungen an die Limmattalbahn zurückgestellt werden, was weder finanziell noch wirtschaftlich sinnvoll ist. Daher wird ein Nachtragskredit von 20 Mio. Franken beantragt.

### *Leistungsgruppe 8800, Amt für Landschaft und Natur (ALN)*

Im Budget 2018 sah das ALN vor, dass für landwirtschaftliche Betriebe in der Talzone keine Subventionen für landwirtschaftliche Hochbauten mehr ausgerichtet werden. Die in den Vorjahren bereits zugesicherten Subventionen fallen infolge Bauverzögerungen und verspäteter Umsetzung von bewilligten Gesuchen erst im Jahr 2018 an. Eine Kompensation innerhalb der Leistungsgruppe ist nicht möglich, da die vorgesehenen Investitionsbeiträge im Bereich Meliorationen bereits zugesichert sind. Daher wird ein Nachtragskredit von 2,35 Mio. Franken beantragt.

Bei Redaktionsschluss sind die Beratungen in der Finanzkommission noch nicht abgeschlossen. Am Beispiel des Nachtragskredits im TBA zeigen sich aber exemplarisch die Auswirkungen des Verzichts auf die zentrale Kürzung der Investitionen durch die Finanzdirektion in der LG 4950. Im Budget 2018 wurden die Kürzungen erstmals auf Basis einer Wahrscheinlichkeitsbetrachtung in den einzelnen Leistungsgruppen eingestellt. Bei planmässigen Projektverläufen kann dies zur Folge haben, dass die gekürzten Investitionsmittel nicht ausreichen. Somit besteht vermehrt die Gefahr von Korrekturen über Nachtragskredite. Die Kommission wird deshalb die weitere Entwicklung aufmerksam beobachten.

## **3.2.5 Weitere Geschäfte**

### **3.2.5.1 Vorlage 5336 betreffend Postulat KR-Nr. 24/2015 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung**

Zu diesem Geschäft hat eine deutliche Mehrheit der Finanzkommission dem Kantonsrat beantragt, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung eines Ergänzungsberichts innert dreier Monate zu beauftragen. Die Kommissionsmehrheit möchte vom Regierungsrat insbesondere vertiefte Erläuterungen zur Einführung des Statistiktools Vstat, zum Stellenumfang einer zentralen Beschaffungsstelle sowie zur Implementation der direktionenübergreifenden Arbeitsgruppe "Compliance" erhalten. Zudem ersucht 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 warnt 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.

### **3.2.5.2 Vorlage 5430 betreffend Gesetz über die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Gesetz, Gewinnverwendung)**

Der Kantonsrat hat im Dezember 2016 mit der Vorlage 5291 einer Änderung der EKZ-Verordnung zugestimmt, die eine angemessene Gewinnausschüttung der EKZ an den Eigentümer – den Kanton Zürich – vorsieht. Gegen diese Verordnungsänderung sind u.a. von den EKZ Rechtsmittel ergriffen worden, sodass die geänderte Verordnung noch nicht in Kraft treten konnte. Ein wesentliches Argument der Beschwerdeführer war, dass die gesetzlichen Grundlagen fehlen würden. Damit die Frage nach einer ausreichenden Gesetzesgrundlage nicht gerichtlich geklärt werden muss, soll die Anpassung des EKZ-Gesetzes, die mit der EKZ-Eigentümerstrategie des Regierungsrates angekündigt worden ist, in zwei Stufen erfolgen.

In einem ersten Schritt soll das EKZ-Gesetz an die heutigen Rahmenbedingungen, welche das Stromversorgungsgesetz und das Energiegesetz auf Bundesebene vorgeben, angepasst werden. Zudem sollen, um Rechtssicherheit zu schaffen, die vom Kantonsrat auf Verordnungsstufe bereits genehmigte Gewinnausschüttung an den Kanton und die Gewinnerzielung im Gesetz verankert werden.

An dieser Stelle wird auf die im Wesentlichen vom Regierungsrat für die erste Phase beantragte Gesetzesänderung eingegangen: Mit der Anpassung von § 3 betreffend kaufmännische Führung, aber auch mit dem neuen § 3a betreffend Gewinnverwendung, wird die bereits auf Verordnungsstufe vom Kantonsrat genehmigte Gewinnausschüttung an den Kanton im Gesetz verankert. Mit der Gesetzesänderung wird eingeführt, was in der schweizerischen und zürcherischen Stromversorgung weit verbreitet ist: eine Beteiligung des Eigentümers am Gewinn seines Stromversorgungsunternehmens. Klar ist, dass die Dividenden an den Kanton die unternehmerische Handlungsfähigkeit der EKZ nicht übermässig einschränken dürfen. Dies ist mit der Gesetzesänderung gewährleistet. Es ist der Verwaltungsrat der EKZ, der die Gewinnausschüttung festlegt. Die Gewinnausschüttung soll angemessen sein und Folgendes berücksichtigen: Die Entwicklung der EKZ, die Eigentümerstrategie des Kantons für die EKZ, aber auch die Zuweisung der Ausgleichsvergütung an die Gemeinden mit den direkt von den EKZ versorgten Endkunden. Eine besondere Bestimmung gilt während einer Übergangsfrist von drei Jahren. Unabhängig vom Reingewinn des Geschäftsjahres soll eine Ausschüttung an den Kanton von mindestens 30 Mio. Franken vorgenommen werden. Die garantierte Mindestausschüttung ist eine Massnahme der Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16-Massnahmen) mit dem Ziel, den mittelfristigen Ausgleich 2013 bis 2020 zu erreichen.

Die weiteren beantragten Anpassungen des EKZ-Gesetzes: § 6 verpflichtet die EKZ, ihren Bedarf an elektrischer Energie bei der NOK – der heutigen Axpo – zu decken, solange diese in der Lage ist, zu annehmbaren Bedingungen zu liefern. Diese Regelung ist im heutigen teil-liberalisierten Strommarkt nicht mehr anwendbar. Die EKZ beschaffen heute ihren benötigten Strom zu den bestmöglichen Bedingungen auf dem Markt. Das steht ihnen gemäss dem eidg. Stromversorgungsgesetz zu. § 6 soll darum aufgehoben werden. § 7 regelt die Verhältnisse zu Dritten. Es geht um die Erzeugung, Übertragung und Verwendung von Strom durch Private. Diese Punkte sind heute auf Bundesebene im Stromversorgungsgesetz und im Energiegesetz geregelt. § 7 des EKZ-Gesetzes erübrigt sich darum.

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

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

Auslöser der Parlamentarischen Initiative war das elektronische Patientendossier. Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat für die Einführung einen Beitrag aus dem Lotteriefonds. Der Kantonsrat trat jedoch auf die Vorlage nicht ein. Zwei Tage später beschloss der Regierungsrat fast den gleichen Betrag als gebundene Ausgabe. Die Tatsache, dass damit der Kantonsrat sozusagen über die Hintertüre ausgeschaltet und die verfassungsmässige Kompetenz ausgehebelt worden ist, löste im Parlament Irritationen aus. Dieser Fall zeigte exemplarisch auf, dass eine gesetzliche Lücke besteht: Ausgaben bis zu einer Höhe von 3 Mio. Franken liegen in der Kompetenz des Regierungsrates. Das fakultative Referendum setzt indessen erst bei einem Betrag von 6 Mio. Franken ein. Ausgaben über 3 Mio. Franken liegen zwar grundsätzlich in der Kompetenz des Kantonsrates, allerdings nur wenn es sich dabei um neue Aus-

gaben handelt. Wenn der Regierungsrat Ausgaben als gebunden erklärt, kann er sie bis zu einer Höhe von 6 Mio. Franken selber abschliessend bewilligen.

Die Vorkommnisse rund um das elektronische Patientendossier hatten die Einreichung einer Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zur Folge. Dieses hielt in seinem Beschluss VB.2016.00370 vom 5. Oktober 2016 fest, die Mitglieder des Kantonsrates sowie weitere Bürgerinnen und Bürger seien nicht legitimiert, Beschwerde gegen Beschlüsse des Regierungsrates über gebundene Ausgaben zu erheben. Das generelle Interesse an der Einhaltung der Finanzkompetenzordnung genüge für die Beschwerdelegitimation nicht. Die Eigenschaft als Stimmbürgerin bzw. Stimmbürger begründe ebenfalls kein tatsächliches Interesse für die Erhebung einer Beschwerde wegen Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips. Gleiches gelte auch für von Kantonsratsmitgliedern vertretene Interessen an einem korrekten Umgang mit den Staatsfinanzen.

Die Beschwerdeführer verzichteten daraufhin auf einen Weiterzug ans Bundesgericht und reichten stattdessen beim Kantonsrat die titelerwähnte Parlamentarische Initiative ein. Diese sieht ein gesetzliches Anfechtungsrecht unter gleichzeitiger Pflicht des Regierungsrates, Beschlüsse über gebundene Ausgaben von einmalig über 3 Mio. Franken bzw. wiederkehrend über 300'000 Franken der Geschäftsleitung des Kantonsrates mitzuteilen, vor. Damit soll eine wirksame gerichtliche Überprüfung der vom Regierungsrat gestützt auf § 37 Abs. 2 CRG bewilligten gebundenen Ausgaben sichergestellt werden.

Die Finanzkommission anerkennt die Problematik, dass mit einer extensiven Auslegung der Gebundenheit von Ausgaben, Ausgabenbeschlüsse dem demokratischen Entscheidungsprozess entzogen werden können. Aus Sicht der Finanzkommission ist eine gerichtliche Überprüfung von gebundenen Ausgaben gestützt auf § 37 Abs. 2 CRG jedoch kein geeigneter Weg. Sie prüft deshalb in Absprache mit den Initianten Alternativen. Bei Redaktionsschluss sind die Beratungen in der Finanzkommission noch nicht abgeschlossen.

#### **3.2.5.4 Postulat KR-Nr. 255/2017 der Finanzkommission betreffend Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts**

Am 25. September 2017 reichte die Finanzkommission im Kantonsrat ein Postulat ein, mit welchem der Regierungsrat gebeten wird, die Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts in den einzelnen Leistungsgruppen unter Hinweis auf die relevanten Gesetzesbestimmungen anhand folgender Kriterien darzustellen oder zu schätzen:

- a) Durch Bundesrecht zwingend vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- b) Durch kantonale Gesetze oder interkantonale Vereinbarungen vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- c) Durch kantonale Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse vorgegebener Aufwand und/oder Ertrag
- d) Freie Positionen

Dies soll anhand des Budgetjahres 2019 dargestellt werden (KEF 2019 bis 2022). Das Anliegen verfolgt die Zielsetzung, dem Kantonsrat eine Übersicht über den bestehenden finanziellen Handlungsspielraum zur Verfügung zu stellen.

Die Finanzkommission begründet das Postulat damit, dass der Handlungsspielraum des Kantonsrates im Rahmen der Beratung von Budget und Finanzplan durch rechtliche Vorgaben stark eingeschränkt wird. Aufwand und Ertrag aufgrund zwingenden Bundesrechts lässt sich

nicht beeinflussen. Aufwand und Ertrag aufgrund von kantonalen Gesetzen oder interkantonalen Vereinbarungen wiederum ist lediglich mit zeitlicher Verzögerung beeinflussbar. Gleiches gilt aus Sicht des Kantonsrates bei Verordnungen des Regierungsrates. Die Aufteilung des Kantonshaushalts hinsichtlich seiner zeitlichen Beeinflussbarkeit und Zuständigkeit ist heute nicht hinreichend bekannt.

Das Postulat ist gegenwärtig auf der Traktandenliste des Kantonsrates (Die SP-Fraktion hat in der Sitzung vom 30. Oktober 2017 einen Antrag auf Diskussion gestellt).

### 3.2.5.5 Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16)

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

Die nachfolgende grafische Darstellung zeigt eine Übersicht aller Lü16-Vorlagen mit den entsprechenden Verbesserungsanträgen des Regierungsrates und der Finanzkommission. Gesamthaft hat die Finanzkommission dem Kantonsrat bisher Verbesserungsmassnahmen von rund 400 Mio. Franken (entspricht 78% des eingangs erwähnten Gesamtbetrags) beantragt, wobei die Beratungen zum Lehrpersonalgesetz (LPG) bzw. Volksschulgesetz (VSG) noch ausstehend sind. Die Vernehmlassung dazu ist in der Zwischenzeit abgeschlossen. Gemäss Auskunft der Bildungsdirektion dürfte der Regierungsrat voraussichtlich noch vor den Sommerferien 2018 über das weitere Vorgehen Beschluss fassen.

Mit den Budgets 2017 und 2018 hat der Kantonsrat auf Antrag der Finanzkommission zudem eine Senkung des Personalaufwands um weitere 0,2% pro Jahr beschlossen, was einer Verbesserung von 7,5 Mio. Franken für 2017 bzw. 15,0 Mio. Franken für 2018 entspricht.

Nr.	Lü16-Vorlagen	Verbesserung Antrag RR 2017-2019	Verbesserung Antrag Finanz- kommission 2017-2019	Stand Beratung im KR	Verbesserung nach KRB 2017-2019
5281	Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Entschädigung für gemeindepolizeiliche Aufgaben (2018)	2,0	2,0	✓	2,0
5282	Aufhebung des Lehreteliers Berufsfachschule Winterthur und der Lehrwerkstätte für Möbelschreiner an der Baugewerblichen Berufsschule Zürich (2017)	7,8	4,3	✓	4,3
5289	Zusatzleistungsgesetz (ZLG), (2018)	4,0	4,0	✓	4,0
5290	Steuergesetz (2018) <sup>3</sup>	89,0	52,6	✓	52,6
5291	Genehmigung der Änderung der Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (2017)	90,0	90,0	✓	90,0
5292	Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG), (2018/2019)	60,0	40,2	✓	40,2

<sup>3</sup> In der Volksabstimmung vom 24. September 2017 stimmte die Zürcher Stimmbevölkerung der Begrenzung des Pendlerabzugs in der Steuererklärung auf 5'000 Franken mit 70,7% zu.



5292a/c	Beschluss zur Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Einlage in den Verkehrsfonds mit dem Budget (§ 31 Abs. 2 PVG) <sup>4</sup>	5,0	35,0	✓	35,0
5293	Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), (2018)	14,0	14,0	✓	14,0
5295	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (2017)	5,8	5,8	✓	5,8
5296	Volksschulgesetz (VSG), (2017)	2,9	2,9	✓	-4,1 (2,9-7,0**)
5301	Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz (SPFG), (2018)	74,0	Rückweisung	✓	0,0
5313 (Teil A)	Einführungsgesetz Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), (2018)	80,0	80,0*	✓	0,0
5340	Finanzausgleichsgesetz (FAG), (2019)	56,0	Ablehnung	pendent	
n/a	Lehrpersonalgesetz (LPG), Volksschulgesetz (VSG), (2019)	14,8	pendent		
Budget	Beschluss zur Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Einlage in den Verkehrsfonds mit dem Budget (§ 31 Abs. 2 PVG), 5 Mio. Franken jährlich	10,0	70,0 (je 35,0 für 2017 und 2018)	✓	70,0***
	<b>Total</b>	<b>515,3</b>	<b>400,8****</b>		<b>313,8</b>

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

\*\* Durch die gleichzeitige Anpassung des Lehrpersonalgesetzes ergeben sich jährliche Mehrkosten.

\*\*\* Budgetbeschlüsse des Kantonsrates vom 19. Dezember 2016 und 2017.

\*\*\*\* Im Betrag nicht berücksichtigt ist der mit der Rückweisung der Vorlage 5301 verbundene Auftrag zur Vorlage einer alternativen Massnahme im selben Umfang.

Im Übrigen hat die Mehrheit der Finanzkommission mit diversen Anträgen das Budget 2018 um 48 Mio. Franken verbessert. Von diesem Betrag lassen sich allein 45 Mio. Franken auf zwei Anträge der Kommission zurückführen (Verdoppelung der Vorgaben des Regierungsrats zur Reduktion der Lohnsumme in den Leistungsgruppen für das Jahr 2019 auf 0,4% und Reduktion der Zuweisung an den Verkehrsfonds von 50 Mio. Franken auf 20 Mio. Franken gemäss Vorlage 5292a).

Im Endergebnis resultierte ein Ertragsüberschuss von rund 130 Mio. Franken (gegenüber den vom Regierungsrat beantragten rund 82 Mio. Franken).

<sup>4</sup> In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 lehnte die Zürcher Stimmbevölkerung die Kürzung der Einlage in den Verkehrsfonds mit 66,8% ab.

### 3.2.6 Semesterberichterstattungen der Finanzkontrolle

Wie gewohnt präsentierte die Finanzkontrolle der Finanzkommission im September 2017 den Semesterbericht I und im März 2018 den Semesterbericht II.

#### 3.2.6.1 Semesterbericht I/2017 der Finanzkontrolle

Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2016 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

#### 3.2.6.2 Semesterbericht II/2017 der Finanzkontrolle

Im Semesterbericht II für das zweite Halbjahr stehen Vertiefungsprüfungen im Zentrum. Das Beitragswesen sowie die Erträge aus Dienstleistungen und Gebühren wurden als übergeordnete Prüfungsschwerpunkte bestimmt. Die Einhaltung der rechtlichen Grundlagen stand im Zentrum der Betrachtung. Beim Beitragswesen bildeten zudem die eingesetzten Instrumente zur Führung und Steuerung (z.B. Leistungsaufträge, Auflagen) sowie das Beitragscontrolling (vgl. VoGRR § 13 Abs. 1) Gegenstand der Prüfung.

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

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

##### **a) Bilanzierung / Controlling der Beteiligungen des Kantons Zürich (Amt für Tresorerie)**

Im Rahmen ihrer Prüfung stellte die Finanzkontrolle fest, dass das Amt für Tresorerie alle nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons Zürich an Kapitalgesellschaften in seinem Buchungskreis bilanziert. Aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der Vollständigkeit, der Darstellung und der Bewertung der bilanzierten Beteiligungen führte die Finanzkontrolle eine Vertiefungsprüfung der nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons Zürich an Kapitalgesellschaften in Bezug auf Corporate Governance und Compliance sowie recht- und ordnungsmässiger Bilanzierung durch.

Die Bilanzierung der Beteiligungen des Kantons Zürich zeigt folgendes Bild:

- Es werden nicht alle Beteiligungen in der vom Kanton für Vermögenswerte üblicherweise genutzten Anlagenbuchhaltung inventarisiert.
- Aufgrund der teilweise fehlenden Dokumentation konnten die Nachweise und die Begründungen für einzelne Buch- und Anschaffungswerte nicht in allen Fällen erbracht werden.
- Für verschiedene Beteiligungen im Verwaltungsvermögen ist nicht dokumentiert, welchen öffentlichen Aufgaben diese Beteiligungen dienen (§ 49 Abs. 2 CRG).

Die unterschiedlichen Auslegungen der Zuständigkeiten führen zu Unklarheiten in Bezug auf die Verantwortung für die Bewertung der Beteiligung, deren Nachweis und Dokumentation und das vollständige Führen in der Anlagenbuchhaltung. Aktuell präsentiert sich die Situation wie folgt:

- Die nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons Zürich im Konsolidierungskreis I und II werden buchhalterisch, und damit in administrativer Verantwortung, im Amt für Tresorerie geführt.
- Die strategischen und operativen Verantwortungen gemäss § 13 VOG RR sind auf die entsprechenden Direktionen verteilt.

Die Wichtigkeit der Thematik des im CRG geforderten Controllings zu Beteiligungen des Kantons wurde erkannt. Die Umsetzung des Beteiligungscontrollings erscheint noch nicht abgeschlossen; der Bedarf für weitere Massnahmen und Präzisierungen ist erkennbar:

- Verschiedenen Beteiligungen fehlen dokumentierte Ziele, welche als Grundlage für die Planung von Massnahmen und die Überprüfung des staatlichen Handelns dienen können. Ebenso können mangels genügender Nachweise und schriftlicher Berichterstattungen die festgestellten Abweichungen sowie eingeleiteten Massnahmen von der Finanzkontrolle nicht nachvollzogen werden.
- Eine konzeptionell einheitliche Einteilung für ein stufengerechtes Controlling ist in sich nicht schlüssig.
- Die Finanzkontrolle stellt mögliche Interessenskonflikte bei Vertretungen in den Beteiligungen mit Aufgaben und Verantwortungen in der kantonalen Verwaltung fest.

Die Finanzkontrolle beabsichtigte mit diesem Bericht, eine umfassende Darlegung der Situation im Beteiligungsbereich aufzuzeigen, welche den politisch Verantwortlichen eine Grundlage für die Weiterentwicklung bietet. Die direktionsübergreifende Prüfung hat gezeigt, dass bezüglich Beteiligungen Handlungsbedarf besteht. Aufgrund der übergeordneten Thematik entschied die Finanzkontrolle in Absprache mit dem Finanzdirektor, den Bericht an den Regierungsrat zu adressieren. In seiner Stellungnahme hält dieser fest, dass er derzeit keine Mängel in der Steuerung oder im Ausweis der Beteiligungen erkennt; die Hinweise der Finanzkontrolle aber dankend zur Kenntnis nimmt. Dem systematischen Beteiligungscontrolling möchte er zukünftig dennoch mehr Gewicht beimessen. Zu diesem Zweck sind die verantwortlichen Stellen aufgefordert worden, die Qualität der Datenmeldungen für den Geschäftsbericht zu überprüfen.

Weiter geht der Regierungsrat nicht konkret auf die im Bericht angesprochenen Fragestellungen ein. Insbesondere bedürfen die Fragen zum rechtmässigen Bilanzausweis der Buchwerte der Flughafen Zürich AG, der Axpo Holding AG und der Hallenstadion Zürich AG einer Klärung. Ebenso muss die Frage der Zuordnung der Beteiligungen SelfFin Invest AG, Skyguide AG und BG OST-SUED Bürgschaftsgenossenschaft einer Beantwortung zugeführt werden.

Die Finanzkommission nimmt die festgestellten Mängel und die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Gemeinsam mit der Finanzkontrolle wird sie die schrittweise Umsetzung der Empfehlungen weiterverfolgen und sich von der Finanzdirektion über die laufenden Arbeiten periodisch informieren lassen. Da es dabei u.a. vor allem auch um Rechnungslegung und Bilanzausweis geht, kommt die Finanzkontrolle im Rahmen der aktuell laufenden Prüfung der Rechnung 2017 des Kantons Zürich auf diese Fragestellungen zurück und erstattet der Finanzkommission eingehend Bericht (vgl. Kapitel 3.1.4.1).

#### ***b) Verzugszinsen, Nachsteuern / Bussen und Vertragsmanagement (Steueramt)***

Bei den Prüfungen im Steueramt ist die Finanzkontrolle zu folgenden Erkenntnissen gelangt:

Seit April 2015 werden für Quellensteuerforderungen, welche nicht über den Inkassoprozess zu bewirtschaften sind, keine Verzugszinsen berechnet und eingefordert. Hintergrund der feh-

lenden Verzugszinseinforderung ist die Teilumstellung auf ZüriPrimo. Die personalrechtliche Konstellation hinsichtlich des Einsatzes eines auch von Privaten eingesetzten, von einem aktiven juristischen Sekretär des Steueramts entwickelten Softwareprogramms für die Bearbeitung der eine Nachsteuer und Busse auslösenden Sachverhalte ("Hofertax") wird als risikobehaftet beurteilt. Trotz hohen Reifegrades der Beschaffungsprozesse besteht Optimierungspotenzial im Vertragsmanagement und bei der Bearbeitung von freihändigen Vergaben.

Die Finanzkontrolle empfiehlt dem Steueramt, die Erhebung der noch ausstehenden Quellensteuer-Verzugszinsen sicherzustellen. Bezüglich Vertragsmanagement sind die Dienstleistungsaufträge hinsichtlich der Submissionsbestimmungen, insbesondere bezüglich Gesamtauftragswert, einer Überprüfung zuzuführen.

Das Steueramt stellt der Finanzkontrolle in Aussicht, bis Ende 2018 die Zinsberechnung wenn möglich in der einzuführenden Bezugs-Applikation ZP/n durchführen. Ziel ist, die hängigen Verzugszinsen (ab einem noch zu bestimmenden Bagatellbetrag) bis bald nach der Einführung von ZP/n (Etappe 2a) an die Arbeitgeber zu verrechnen. Weiter sollen bereits am dem Frühjahr 2018 die Dienstleistungsaufträge neu durch die Fachstelle Submissionswesen beurteilt werden, wobei entweder die beschaffende Stelle oder die Amtsleitung vor Freigabe der Amtsverfügung die Fachstelle beiziehen können.

### ***c) Anlagebuchhaltung bei den kantonalen Spitälern (Gesundheitsdirektion)***

Eine grössere Prüfung befasste sich mit den Korrekturen der Anlagebuchhaltung der vier kantonalen Spitäler (Universitätsspital Zürich USZ, Kantonsspital Winterthur KSW, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich PUK und Integrierte Psychiatrie Winterthur ipw). Der Sachverhalt präsentiert sich folgendermassen:

Mit RRB 856/2017 wurden die Buchwerte der vor dem 1. Januar 2008 in Betrieb genommenen baulichen Anlagen der kantonalen Spitäler und Kliniken auf den 1. Januar 2017 neu festgelegt und erfolgsneutral (Korrektur des Restatements) angepasst, um den aus Sicht der Gesundheitsdirektion (GD) steuerungsrelevanten Vorgaben der eidgenössischen Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler in der Krankenversicherung (VKL) Nachachtung zu verschaffen und Vergleichbarkeit herzustellen. Die Anpassung des Zeitwertes basierend auf dem Anschaffungswert der vor 2008 finanzierten immobilien Sachanlagen stellt keine neue Bewertungsmethode dar. Im Jahr 2009 hat der Regierungsrat die Werte der Immobilien im Verwaltungsvermögen, gestützt auf die Immobilienschätzung durch Wüest Partner, einheitlich, basierend auf geschätzten Anschaffungswerten, festgelegt. Diese werden aus heutiger Sicht seitens GD, unter Beachtung der aktuell massgebenden rechtlichen Grundlagen, als nicht sachgerecht ermittelt beurteilt.

Die Finanzkontrolle kommt u.a. zu folgender Gesamtwürdigung: Die Neubeurteilung der Anlagen ergab wohl einen insgesamt tieferen Anlagenwert und somit eine weniger risikobehaftete Bewertungssituation. Bezüglich der Qualität des neu erarbeiteten Bilanzausweises muss wie bereits bei der Beurteilung des Restatements 2009 festgehalten werden, dass auch die neu ausgewiesenen Werte mit Unsicherheiten behaftet sind. Für eine erfolgsneutrale Korrektur der Anlagewerte mit der Begründung, dass im Zeitpunkt des Restatements 2008 ein Fehler vorgelegen habe, besteht nach Ansicht der Finanzkontrolle kein ausgewiesenes rechtliches oder ordnungsmässiges Erfordernis. Auch wenn keine Korrektur eines Fehlers vorliegt, erscheint es mit Blick auf die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente jedoch nachvollziehbar, im Sinne eines politischen Entscheids mit transparenter Offenlegung eine erfolgsneutrale Korrektur vorzunehmen.

In ihrer Stellungnahme vom 14. Dezember 2017 äusserte sich die GD wie folgt dazu:

*Sie [die Finanzkontrolle] kommen in Ihrer Gesamtwürdigung zum erfreulichen Schluss, dass keine Hinweise bestehen, dass die aktuelle Ermittlung der Anlagewerte in der gewählten Methode nicht korrekt erfolgt ist. Trotz der Ihrerseits getroffenen Vorbehalte und festgestellten Unsicherheiten im Einzelnen ergibt sich für die Gesundheitsdirektion vor dem Hintergrund einer derartigen Gesamtwürdigung keine Notwendigkeit zu Korrekturen an der im RRB 856/2017 zugrunde gelegten Methodik und ihrer konsequenten Umsetzung.*

Für die Finanzkommission stand vor diesem Hintergrund zum einen die Frage im Raum, ob die Korrektur der Anlagewerte nach VKL unabhängig von den laufenden Verselbständigungsvorlagen 5391 (KSWG) und 5392 (ipwG) erfolgt ist. In einer von der GD zuhanden der Kommission für sozial Sicherheit und Gesundheit (KSSG) verfassten Stellungnahme wurde dies verneint.

Zum anderen muss im Rahmen des Geschäftsberichtes 2017 des Regierungsrates (Vorlage 5443) diese erfolgsneutrale Bereinigung der Anlagebuchhaltungen der vier kantonalen Spitäler und Kliniken von der Finanzkommission bzw. dem Kantonsrat genehmigt werden. Im Hinblick darauf hat die Finanzkommission verschiedene Fragen bei der GD eingereicht (vgl. Kapitel 3.1.4.3).

#### ***d) Auftragsvergabepaxis (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft AWEL)***

Beim AWEL wurden Auffälligkeiten bei der Auftragsvergabe festgestellt.

Die Finanzkontrolle empfiehlt dem AWEL, die Vergabepaxis sowie die daraus ausfliessenden Auftragserteilungen unter submissionsrechtlichen Gesichtspunkten zu überprüfen und sicherzustellen, dass für eine korrekte Ermittlung von Auftragswerten die gemäss SVO (Submissionsverordnung) definierten besonderen Berechnungsmethoden (Gleichartigkeit der Aufträge, Einzel-/Folgeaufträge, Daueraufträge usw.) berücksichtigt werden. Die Finanzkommission schliesst sich der Haltung der Finanzkontrolle an und stellt in diesem Zusammenhang ganz generell fest, dass hinsichtlich konsequenter Einhaltung und Berücksichtigung der submissionsrechtlichen Bestimmungen in der Verwaltung verschiedentlich nach wie vor Defizite bestehen.

#### ***e) Drittmittel im Spital- und Hochschulbereich (Universitätsspital Zürich und Universität Zürich)***

Sowohl im Spital- als auch im Hochschulbereich bestehen seit jeher Finanzierungen über sogenannte Drittmittel. Dabei kommt privaten oder institutionellen Förderquellen eine immer grössere Bedeutung zu. Bei Drittmitteln handelt es sich meist um finanzielle Zuwendungen, die in der Regel aktiv eingeworben werden und Einnahmen oder geldwerte Vorteile darstellen. Diese kommen der öffentlich-rechtlichen Anstalt selbst, einem Departement oder einer in Diensten dieser Organisationen stehenden Einzelperson oder Personengruppe im Rahmen ihrer Forschungs- und Lehrtätigkeit oder der Erfüllung ihrer weiteren konkreten Aufgaben zu. Je nach Herkunft werden diese als öffentliche oder private Drittmittel bezeichnet. Während öffentliche Drittmittel wie beispielsweise Mittel des Bundes über den Nationalfonds grundsätzlich basierend auf öffentlichem Recht vergeben werden, kommt für private institutionelle Drittmittelgebern, aber auch bei Privatpersonen das private Vertragsrecht zur Anwendung.

Zum Umgang und zur Verantwortung im Zusammenhang mit Drittmitteln bestehen im Kanton Zürich weder im Personalrecht noch in den gesetzlichen Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Anstalten explizite Vorgaben. So ist es gegenwärtig jeder Anstalt im Rahmen der allge-

meinen Bestimmungen überlassen, für die eigene Organisation die erforderlichen rechtlichen Grundlagen zu schaffen. In diesem Sinne begrüsst die Finanzkontrolle aus aufsichtsrechtlicher Sicht die bezüglichen Bemühungen verschiedener Anstalten zur Strukturierung.

Die Errichtung von privaten Stiftungen durch die Universität Zürich (UZH), das Universitäts-spital Zürich (USZ), aber auch durch die Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) deutet klar darauf hin, dass der Professionalisierung der Einwerbung von Drittmitteln zunehmend grössere strategische Bedeutung beigemessen wird. Wie weit in diesem Kontext neue oder ergänzende rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich sind, ist der politischen Würdigung des Gesetzgebers zu überlassen. Im Kontext der Steuerungs- und Aufsichtsverantwortung der Anstaltsräte, aber auch des Regierungs- und Kantonsrates, empfiehlt die Finanzkontrolle jedoch insbesondere den nachfolgenden Aspekten angemessene Bedeutung beizumessen und diese einzufordern:

- Rechenschaftspflicht
- Verantwortlichkeit
- Offenheit und Transparenz von Strukturen und Prozessen
- Fairness: Allgemein als angemessen und anständig beurteilte Vorgehensweise

Diese Grundsätze der umfassenden öffentlichen Rechenschaftspflicht der direkt begünstigten Stiftungen als auch der endbegünstigten Institutionen, die umfassende Sicherstellung der Verantwortlichkeit, die erforderliche Transparenz und insbesondere die Fairness bezüglich der ethischen Unternehmensführung stellen zentrale Anforderungen an eine Good Governance dar. Die durch die Kantonsverfassung geforderte Sicherstellung der Aufsicht des Kantonsrates, aber auch die Verantwortlichkeit für die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Anstaltsräte als von der Führung unabhängige Aufsichtsorgane im Sinne von Art. 99 der Kantonsverfassung verlangen diesbezüglich klare Vorgaben und Anforderungen.

Der Finanzkontrolle, die sowohl im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit als auch akzessorisch für den Kantons- und den Regierungsrat die verfassungsgemässe Verantwortung für die Finanzaufsicht wahrnimmt, muss zur Wahrung dieser Aufgabe jederzeit umfassender Zugang zu allen finanzrelevanten Grundlagen gewährt werden, die unabhängig von der rechtlichen Organisationsform explizit oder implizit im Namen oder zu Gunsten von öffentlichrechtlichen Anstalten im Aufsichtsbereich des Kantonsrates eingeworben wurden. Nur so können aufsichtsrechtlich genügend Nachweise erarbeitet werden, die ein ordnungs- und rechtmässiges Handeln bestätigen lassen. In diesem Sinne erachtet es die Finanzkontrolle als zwingend, dass mit dem teilrevidierten Finanzkontrollgesetz auch Drittmittel einwerbende private Stiftungen anerkennen, dass sie der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen und entsprechend bei Prüfungen eine Mitwirkungspflicht haben.

Vor diesem Hintergrund und in Bezug auf die entsprechenden Prüfungen erkennt die Finanzkontrolle in der Praxis bei der UZH und beim USZ bedeutende Risiken. Bei den geprüften Stiftungen der beiden universitären Institutionen wurden jeweils unterschiedliche Situationen angetroffen, was u.a. auch damit zu tun hat, dass diese sich in einer anderen Phase des Lebenszyklusses befinden. Die UZH Foundation ist älter und hat Geschäftsfälle, über die berichtet werden kann. Die USZ Foundation ist noch jung, darum gibt es noch keine konkreten Geschäftsfälle, sondern die Feststellungen sind grundsätzlicher Art. Bei der UZH ist Verständnis für die Anliegen der Finanzkontrolle und eine grundsätzliche Akzeptanz für die Oberaufsicht durch den Kantonsrat und die Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle vorhanden, während das USZ damit Mühe bekundet. Ein möglicher Hintergrund ist der Umstand, dass die Feststellungen der Finanzkontrolle zu den teilweise kritischen Fällen an der UZH zur Einsicht der

Zweckmässigkeit einer Finanzaufsicht geführt haben. Das USZ hingegen hat mit der Drittmittelbeschaffung erst angefangen.

Nachfolgend werden die gewonnenen Feststellungen der Finanzkontrolle zusammenfassend dargelegt:

#### *UZH (UZH Foundation)*

Der im Jahre 2012 errichteten Stiftung UZH Foundation kommt eine zentrale Funktion in der Einwerbung von Drittmitteln für die UZH zu. Die Finanzaufsichtsprüfung der Finanzkontrolle befasste sich mit dem Ausweis und der Offenlegungspflicht, der Transparenz sowie der generellen Finanzaufsicht in Bezug auf die UZH Foundation. Die typischerweise vorliegende Dreiecksvertrags-Konstellation (Geldgeber, UZH Foundation als Geldempfänger und Transferinstitution, UZH als Erbringer des finanzierten Zwecks) zeigt, dass die UZH in erheblichem Ausmass in die Geschäftstätigkeit der UZH-Foundation involviert ist. Die daraus resultierenden Konstellationen gestalten sich mitunter anspruchsvoll. Bemerkungen ergeben sich in Einzelfällen insbesondere zu den UBS Chairs, zum Projekt Science Lab sowie zur MAWA Foundation pour la nature. Aufgrund der Konstellation sei festgehalten, dass die UZH Foundation der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist. Die Jahresrechnung der UZH Foundation wurde bislang nicht veröffentlicht.

#### *USZ (USZ Foundation)*

Der vom USZ mit 100'000 Franken begründeten privaten Stiftung University Hospital Zurich Foundation (USZ Foundation) wurde aus freien Mitteln des USZ mit Spitalratsbeschluss eine Einmaleinlage von 1 Mio. Franken zuerkannt. Die Stiftung verfügt im Revisionszeitpunkt über kein eigenes Personal. Alle Funktionen der Geschäftsführung werden durch aktuelle USZ-Mitarbeitende wahrgenommen. Die Finanzkontrolle weist in diesem Zusammenhang auf das Erfordernis eines systematischen transparenten Ausweises des USZ der diesem als Endbegünstigte zustehenden Mittel und damit gegebenenfalls auf eine Konsolidierungspflicht hin. Ebenso stellt sie die rechtliche Grundlage zur Stiftung von Kapital und Alimentierung der Stiftung im Umfang von 1,1 Mio. Franken in Frage. Darüber hinaus vertritt die Finanzkontrolle dezidiert die Auffassung, dass die eng mit dem USZ verbundene private USZ Foundation zur Wahrung der Aufsichtspflicht und -verantwortung von Regierungsrat und Kantonsrat der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle unterstellt ist. Insgesamt erkennt die Finanzkontrolle für diesen wohl monetär nicht sehr wesentlichen Bereich der Einwerbung und Bewirtschaftung von Drittmitteln erhebliche Risiken – insbesondere Reputationsrisiken – welche eine angemessene Aufsicht rechtfertigen bzw. zwingend erforderlich machen.

Ohne im Detail auf die einzelnen Punkte einzugehen lässt sich unschwer erkennen, dass es in beiden Fällen im Kern um die Grundsatzfrage geht, ob der Kantonsrat die Oberaufsicht über die Foundations ausüben will. Sollte dies der Fall sein, dann folgt aus dem Finanzkontrollgesetz eine Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle. Ohne Oberaufsicht durch den Kantonsrat macht eine Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle hingegen kaum Sinn.

Ein weniger wichtiges Thema ist die Frage einer allfälligen Konsolidierung. Die Finanzkommission hat diesbezüglich mit den Verantwortlichen des USZ und der Finanzkontrolle eine ausführliche Diskussion geführt. Im Vordergrund steht dabei die Schaffung von Transparenz. Die Finanzkontrolle bietet Hand für eine Lösung mit welcher eine solche – allenfalls mit ausreichender Offenlegung und ohne Konsolidierung – geschaffen werden kann.

Bezüglich Transparenz hat sich die UZH in ihrer Stellungnahme vom 12. Dezember 2017 wie folgt geäußert:

*Die Universitätsleitung überprüft im 2018 die aktuelle Aufsichtsstruktur gegenüber der UZH Foundation und definiert allfällige Massnahmen (z.B. Einsitznahmen in Gremien der UZH Foundation; Standortgespräche) zur Verbesserung. Die UZH anerkennt die Verantwortlichkeit der Finanzkontrolle zur Finanzaufsicht bei Stellen, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden oder an denen sich die UZH direkt oder indirekt beteiligt. Die UZH wird in diesem Sinn mit dem Stiftungsrat der UZH Foundation eine vertragliche Vereinbarung zur Sicherstellung der Mitwirkungspflicht der UZHF anstreben.*

Auch das USZ erklärte sich in einem Schreiben an die Finanzkontrolle vom 7. März 2018 zu einer Zusammenarbeit bereit:

*Das USZ teilt mit der Finanzkontrolle die Ansicht, dass betreffend Geldmittelflüsse an das USZ Klarheit und Transparenz bestehen muss. Kernanliegen des USZ sind, dass Mittel, die dem USZ zustehen, nicht an die Stiftung fliessen, und dass die Information zur Herkunft der Mittel, die das USZ erhält, vorliegt. Das USZ ist bereit, mit der Finanzkontrolle zusammenzuarbeiten und diese Transparenz mittels Instrumenten und Informationen unter Wahrung der Autonomie der Stiftung, wie sie von der Gesetzgebung vorgegeben ist, herzustellen, damit die Finanzaufsicht ihre Prüfung gemäss den gesetzlichen Vorgaben erfüllen kann.*

Neben der Finanzkommission hat sich auch die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG), welcher gemäss Gesetz die parlamentarische Kontrolle über die UZH und das USZ obliegt, eingehend mit der Thematik befasst. Für beide Aufsichtskommissionen und die Finanzkontrolle gehen die Aussagen der UZH in die richtige Richtung. Ob dies der Stiftungsrat auch so sieht, wird sich aber noch zeigen und muss dementsprechend im Auge behalten werden.

Bezüglich USZ Foundation sind beide Aufsichtskommissionen klar zur Meinung gelangt, dass auch die USZ Foundation der Oberaufsicht des Kantonsrates und der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen muss. Die personelle Nähe der Stiftung zum USZ, die Komplexität sowohl bei den Geldflüssen zwischen Stiftung und USZ/UZH wie auch bei der Organisation der Schnittstellen in der Medizinischen Forschung sind die Hauptgründe, warum die Kommissionen eine Ober- und Finanzaufsicht über die USZ Foundation als wichtig erachten.

Die mit den Aufsichts- und Steuerungsaufgaben betrauten Organe brauchen als Folge davon transparente Informationen zum Wirken der USZ Foundation. USZ Foundation und Finanzkontrolle sind deshalb um gemeinsame Klärung gebeten worden, wie sich eine zweckmässige Transparenz erreichen lässt

Die Finanzkommission begrüsst, dass die dafür erforderlichen Strukturierungsprozesse in die Wege geleitet werden konnten. Die Kommission möchte an dieser Stelle auch ausdrücklich betonen, dass sie die Bemühungen der beiden universitären Stiftungen zur Einwerbung von Drittmitteln begrüsst und schätzt. Dies ermöglicht eine gezielte Förderung von Forschung, Lehre und Wissenschaft.

Im Herbst 2018 werden sich einerseits die ABG beim Spitalrat des USZ und andererseits beide Aufsichtskommissionen bei der Finanzkontrolle zum Stand der Dinge erkundigen.

#### **f) Governance-Prüfung beim Kantonsspital Winterthur (KSW)**

Ausgehend von der Debatte um die Verselbständigung des KSW rückten Fragestellungen hinsichtlich des Bedürfnisses nach Lockerung bestehender Regelungen und Schaffung unternehmerischer Handlungsspielräumen in den Fokus der politischen Aufsicht der Legislative. In



diesem Kontext führte die Finanzkontrolle eine Governance-Prüfung durch. Dabei zeigte sich Folgendes:

- Wo Kooperationsgeschäfte eine Gesellschaftsgründung nach sich ziehen, wird der vorhandene Gestaltungsrahmen zur Erreichung der Unternehmensziele ausgeschöpft. Dies kann dazu führen, dass die erforderlichen Beteiligungsvorgänge auf eine Weise strukturiert werden, welche geeignet ist, die dem Kantonsrat obliegenden materielle Entscheidungsbefugnisse zu umgehen.
- Bei den geprüften Investitions- und Entwicklungsprojekten kann festgestellt werden, dass die zugrundeliegenden Kreditbudgets so ausgestaltet sind, dass sie in die abschliessende Kompetenz des Spitalrats fallen. Werden hingegen sämtliche relevanten Kostenbestandteile berücksichtigt, führt dies dazu, dass die entsprechenden Ausgabenbewilligungen, soweit es sich um neue Ausgaben handelt, in den Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates zu liegen kommen.
- Das KSW strebt beim Personal auf allen Ebenen an, sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren. Im Einzelfall bestehen diverse Fragestellungen wie z.B. die fünfte Ferienwoche, deren Rechtskonformität in Frage zu stellen ist, bzw. zumindest einer vertieften juristischen Beurteilung unterzogen werden müsste. Einige wenige Kaderpersonen sind mit privatrechtlichen Verträgen angestellt. Deren leistungsorientierte Entlohnung liegt im Vergleich mit kantonalen Institutionen höher. Gegenwärtig erfolgt keine Offenlegung dieser Löhne.

Aus rein betrieblicher Sicht und hinsichtlich der Effizienz der operativen Steuerung erscheinen die Verfahrensweisen grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings besteht dabei ein Zielkonflikt zwischen erwünschten Innovationsbestrebungen und politischer Kontrolle und Mitsprache. Im Zweifelsfall wurde in verschiedenen Fällen diejenige Variante gewählt, die eine zeitnahe und aus Sicht der Anstalt wirtschaftlichere Abwicklung ermöglichte.

Zu den Feststellungen der Finanzkontrolle hat das KSW wie folgt schriftlich Stellung genommen:

*Das KSW teilt die Feststellung der Finanzkontrolle, dass es seine unternehmerischen Handlungsspielräume maximal nutzt, um seine langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und dadurch seinen Leistungsauftrag im Gesundheitswesen nachhaltig erfüllen zu können. Die geltende Rechtsordnung wird vom KSW nicht in Frage gestellt, der bestehende Handlungsspielraum jedoch bestmöglich ausgeschöpft. Dass dieser im aktuellen Umfeld, das sich wesentlich dynamischer bewegt als früher, kaum mehr ausreicht, um ein Spital erfolgreich zu entwickeln, haben Regierungsrat und Kantonsrat seit langer Zeit erkannt. Stellt die Finanzkontrolle vorliegend vereinzelt fest, dass einzelne Handlungen im Licht der geltenden Rechtsordnung als kritisch beurteilt werden können, so sieht dahinter von Seiten KSW nicht eine Absicht, diese zu verletzen. Vielmehr geht es dem KSW darum, jene bestehenden gesetzlichen Handlungsspielräume zum Wohle der Patientenversorgung und zur notwendigen Weiterentwicklung des Spitals maximal auszuschöpfen.*

*Im Bericht manifestiert sich der Zielkonflikt zwischen betrieblicher Effizienz und Vorgaben der Eigentümerstrategie auf der einen sowie verwaltungsrechtlichen Vorgaben auf der anderen Seite. Seit der Einführung der neuen Spitalfinanzierung tragen die Spitäler unternehmerische Verantwortung, was sich auch in den Vorgaben des Eigentümers in der Eigentümerstrategie zeigt. Hingegen sind die aus einer früheren Zeit stammenden verwaltungsrechtlichen kantonalen Vorgaben und Genehmigungsprozesse den Realitäten der neuen Spitalfinanzierung nicht angepasst worden und stehen zeitnahen, unternehmerischen Entscheiden im Weg.*

*Spitalrat und Spitalleitung verstehen ihren Auftrag dahingehend, das KSW gemäss den KVG-Vorgaben und jenen der Eigentümerstrategie effizient und nachhaltig zu führen.*

*Das KSW geht davon aus, dass die durch Überregulierung entstandenen Zielkonflikte nicht mit eindeutigen und interpretationsfreien Grundlagen – und damit einer weiteren Regulierung – entschärft werden können. Zielführend wäre es hingegen, jenen spitaleigenen Organen, die für das betriebliche Ergebnis die Verantwortung tragen, grösseren Handlungsspielraum zu gewähren.*

Neben der Finanzkommission hat sich von Gesetzes wegen wiederum die ABG im Beisein der KSW-Verantwortlichen eingehend mit der Thematik kritisch auseinandergesetzt. Darauf basierend ist diese zum Schluss gekommen, keine weiteren Massnahmen zu treffen. Die Finanzkommission beschäftigte sich analog zur Finanzkontrolle bereits im Vorfeld der Debatte um die Verselbständigung des KSW mit diesem Sachverhalt. Auch sie sieht von weiteren Schritten ab. Haushaltsführung und Kompetenzordnung des KSW und dessen Organe unterstehen den Regelungen zum kantonalen Finanzhaushalt, mithin dem CRG. Die Festlegung der Höhe der Ausgabenkompetenzen ist ein politisches Thema, welches die Finanzkommission gegenwärtig im Rahmen Parlamentarische Initiative KR-Nr. 30/2017 betreffend Gerichtliche Kontrolle von gebundenen Ausgaben eingehend diskutiert (vgl. Kapitel 3.2.5.3).

#### **g) Generelle IT-Kontrollen**

Die Finanzkontrolle hat im Jahr 2017 bei der Finanzverwaltung, dem Personalamt, der UZH, dem USZ, der ZHdK, der Pädagogischen Hochschule (PHZH) und der Zentralbibliothek (ZB) eine Prüfung der generellen IT-Kontrollen durchgeführt. Ausgehend von den vorgelegten Unterlagen wie Risikokontrollmatrizen und dazugehörigen Dokumentationen hat die Finanzkontrolle bezüglich Betrieb, Änderungsmanagement sowie Zugangs- und Berechtigungsmanagement geprüft und beurteilt, ob

- ein angemessenes Bewusstsein der Führung für Risiken und Kontrollnotwendigkeiten erkennbar ist,
- standardisierte, nachvollziehbare und dokumentierte Prozesse mit klaren Verantwortlichkeiten in die Kontrollen integriert und eingerichtet sind,
- automatisierte, IT-gestützte Kontrollmechanismen bestehen,
- die Überwachung der Funktionsfähigkeit des IKS sowie im Bedarfsfall die Anpassung des IKS etabliert sind.

Die Prüfungen der Finanzkontrolle führten zu folgenden Erkenntnissen:

- Es wurden Lücken in den Bereichen IT Betrieb, Zugriffsberechtigungen und Änderungs-wesen geortet.
- Es bestehen teilweise nur unvollständige und wenig detailliert auf das Führungssystem bzw. die Führungszyklen abgestimmte Beschreibungen der grundlegenden Prozesse.
- Die Festlegung der massgebenden Kontrollen und die damit verfolgten Kontrollziele fehlen teilweise.
- Die Kontrolltätigkeit wird nur knapp und im Einzelfall unvollständig standardmässig dokumentiert.
- Sie ist nicht oder nur ungenügend rückverfolgbar.
- Eine regelmässige Aktualisierung der Dokumentation zu den Kontrollen kann nicht festgestellt oder nachvollzogen werden.

Aufgrund der vorgenannten Mängel stellt die Finanzkontrolle in Frage, ob bei allen Stellen ein angemessenes Bewusstsein der Führung für Risiken und Kontrollnotwendigkeiten besteht. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang explizit auf die Sorgfaltspflicht der Führungsverantwortlichen hinzuweisen.

Die Finanzkommission schliesst sich diesen Ausführungen an. Im Sinne der Effizienz der Kommissionsarbeit hat sie den entsprechenden Berichtsauszug an die Geschäftsprüfungskommission (GPK) weitergeleitet. Deren Subkommission "IT kantonale Verwaltung" wird sich der Problematik vor dem Hintergrund ihrer bereits getätigten Abklärungen zur IT vertieft annehmen.

### **3.2.9 Subkommissionen und Delegationen**

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

Die Subkommission setzt sich im Berichtsjahr aus Jürg Sulser (Vorsitz), Philipp Kutter und Peter Vollenweider zusammen. Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) ist mit Daniel Hodel und Daniel Frei in der Subkommission vertreten. Vierteljährlich lässt sich die Subkommission jeweils insbesondere über folgende Themenbereiche informieren:

1. Mitteilungen
2. Protokollabnahme
3. Planung
  - 3.1 Planung und Projektentwicklung
  - 3.2 Betriebsplanung
4. Realisierung
5. Termine und Kosten
6. Politische Projekteinschätzung durch den Regierungsrat
  - 6.1 Beurteilung der bautechnischen und politischen Zielerreichung
  - 6.2 Projektbeeinflussung durch interne und externe politische Faktoren
7. Pendenzen
8. Verschiedenes

In der Berichtsperiode fanden drei Sitzungen statt. Thematisiert wurden insbesondere Fragen rund um die bauliche Realisierung des PJZ. Die Subkommission begleitet diesen Prozess auch in Zukunft. Die Inbetriebnahme ist für 2021 vorgesehen.

#### **3.2.9.2 Delegationen**

Periodisch und bei Bedarf nimmt eine Delegation der Finanzkommission an Sitzungen der GPK-Subkommission "IT in der kantonalen Verwaltung" (Diego Bonato, Robert Brunner und Beatrix Frey) sowie den GPK-Sitzungen zum Thema "Kantonales Immobilienmanagement" (Robert Brunner, Tobias Langenegger und Jürg Sulser) teil.

### **3.3 Schlusswort der Präsidentin**

Ich danke der Kommission für die gute Zusammenarbeit und die grosse Unterstützung. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere dem Finanzdirektor Ernst Stocker, sowie den Mitarbeitenden der Kantonalen Verwaltung für die konstruktive

tive Zusammenarbeit und für die Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein Dank gilt auch dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 21. Juni 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Der Sekretär:  
Beatrix Frey-Eigenmann Michael Weber