



**FINANZKONTROLLE  
KANTON ZÜRICH**

# **2019**

## **Tätigkeitsbericht**



 **FINANZKONTROLLE  
KANTON ZÜRICH**

# **Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeiten 2019**

**(gemäß § 22 des Finanzkontrollgesetzes)**

**30. April 2020**

# Editorial



Martin Billeter,  
Leiter Finanzkontrolle

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht 2019 kommt die Finanzkontrolle der in § 22 des Finanzkontrollgesetzes festgehaltenen Berichterstattungspflicht nach. Als direkter Empfängerkreis des Berichts nennt das Gesetz den Kantonsrat und den Regierungsrat. Mit der ebenfalls gesetzlich festgehaltenen Berichtsveröffentlichung ist sichergestellt, dass sich bei Bedarf alle an der kantonalen Finanzaufsicht Interessierten über die Finanzkontrolle und ihre Arbeit in Kenntnis setzen können.

Das Verfassen dieser Zeilen erfolgt in der zweiten März-Hälfte 2020, in den Tagen des «Lockdowns». Es fällt einigermassen schwer, losgelöst von der Aktualität über die Ereignisse des abgeschlossenen Jahres 2019 zu berichten, in welchem nicht erahnt werden konnte, welche Entwicklungen im ersten Quartal 2020 hinzunehmen sein würden. Vieles, was selbstverständlich und unverrückbar erschien, gerät im Frühling 2020 ins Wanken.

Es steht der Finanzkontrolle nicht an, sich mit Interpretationen der sich manifestierenden Realitäten vorzudrängen. Dennoch Folgendes: Ein stabiles System und fundierte Prozesse helfen mit, in Krisen über eine solide Basis zu verfügen. Zu bedenken gilt es auch, dass es ein durchaus menschliches Verhaltensmuster darstellt, bei der Konfrontation mit schwierigen Entwicklungen die Formalien etwas sportlicher zu sehen. In besonderen Lagen kann dies für einen beschränkten Zeitraum, bei Wahrung der Transparenz, allenfalls vertretbar sein. Wichtig erscheint jedoch, dass Notsituationen nicht dazu verleiten, die Systeme und Prozesse zu unterlaufen.

Die Finanzkontrolle hat den Anspruch – in Krisen- wie in Normalzeiten – die Verantwortlichen auf allen Ebenen bestmöglichst in ihren Aufsichtsaufgaben zu unterstützen.

Ich danke dem Regierungsrat, den Zuständigen der kantonalen Direktionen und der geprüften Anstalten, wie auch der Finanzkommission und den übrigen Aufsichtskommissionen des Kantonsrats, inklusive deren Sekretariaten, für die gute Zusammenarbeit und das Respektieren der Rolle der Finanzkontrolle als unabhängige Prüfinstanz. In diesen Dank eingeschlossen sind auch die Geschäftsleitung des Kantonsrats sowie der Begleitende Ausschuss. Wichtig ist mir abschliessend die dankende Erwähnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle, die mit ihrem hohen und permanenten Engagement die zielgerichtete Wirkung der Finanzkontrolle erst ermöglichen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Wesentliches im Überblick</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Grundlagen zur Finanzkontrolle</b>	<b>5</b>
	Auftrag	5
	Leitbild	7
	Qualitätspolitik	8
<b>3</b>	<b>Leistungserbringung 2019</b>	<b>9</b>
	Abschlussprüfungen	9
	Finanzaufsicht	10
	Revisionsstellenmandate	15
	Berufsständisches Umfeld	16
<b>4</b>	<b>Finanzkontrolle intern</b>	<b>18</b>
	Organisation	18
	Mitarbeitende der Finanzkontrolle	19
	Begleitender Ausschuss	20
	Finanzen	20
	Kommunikationsgefäße	21
<b>5</b>	<b>Ausblick</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	<b>23</b>
	Revisionsstatistik 2019	23
	Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen	24

# 1

## Wesentliches im Überblick

Die Finanzkontrolle gelangte in ihrer Tätigkeit im Jahr 2019 zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen:

Die nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung erstellten Rechnungen 2018 des Kantons Zürich und der kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten wurden durch die Finanzkontrolle geprüft. Die Rechnungen 2018 entsprachen den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen. Im Geschäftsbericht 2018 des Kantons Zürich erfolgte der Abdruck des Prüfvermerks («Testat») der Finanzkontrolle zur konsolidierten Rechnung 2018 des Kantons Zürich. Der zugehörige umfassende Prüfbericht diente der parlamentarischen Finanzkommission für deren Antragstellung an den Kantonsrat zur Rechnungsgenehmigung.

In der Finanzaufsicht wurden 2019 schwerpunktmässig die Themenbereiche Beschaffungen, Personal- und Lohnwesen, organisatorische Fragestellungen, IT-Aspekte sowie Governancefragen berührt. Es ergaben sich diverse Erkenntnisse zu Sachverhalten, welche Optimierungspotenzial aufweisen. Die entsprechende Berichterstattung erfolgte mittels Semesterberichten an die Finanzkommission des Kantonsrats und an den Regierungsrat.

Die Finanzkontrolle stand bei diversen Aufsichtsfragen im Austausch mit kantonsrätlichen Kommissionen. Ein besonderer Prüfungsauftrag der Finanzkommission zu Fragestellungen in einem Hochschulinstitut sowie Einladungen der zuständigen Sachkommission und der Geschäftsprüfungskommission im Kontext mit dem Kantonsratgeschäft Innovationspark können exemplarisch genannt werden.

Per 1. Januar 2019 trat das teilrevidierte Finanzkontrollgesetz in Kraft. Auf diese Weise fand ein länger dauernder Gesetzesanpassungsprozess seinen Abschluss. Unter anderem aufgrund der somit erfolgten Klärung des Finanzaufsichtsbereichs sowie der Definitionspräzisierung hinsichtlich der Aufgaben Jahresrechnungsprüfung und Finanzaufsicht verfügt die Finanzkontrolle nunmehr über eine aktualisierte und zeitgemässe Rechtsgrundlage.

Angesichts der raschen Veränderung des Berufsstands ist eine Vernetzung mit anderen Exponenten der Finanzaufsicht, Wirtschaftsprüfung und internen Revision hilfreich. Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich brachte sich auch 2019 regelmässig ausserkantonale fachliche und organisatorische Fragestellungen zum Aufgabenbereich ein. Die Präsidenschaft der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz, die Präsenz im Leitungsgremium der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen sowie die Mitwirkung im Arbeitskreis für öffentliche Institutionen des Deutschen Instituts für Interne Revision bieten den Rahmen für die entsprechenden Impulssetzungen.

Auch wenn in diesem Bericht auf diverse Mängel und pendente Fragestellungen des Finanzhaushalts und der Rechnungslegung sowie der damit im Zusammenhang stehenden Prozesse hingewiesen wird, stellte die Finanzkontrolle insgesamt fest, dass die Aufgaben der Verwaltung sowie der selbstständigen Anstalten und der weiteren Organisationseinheiten im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ordnungs- und rechtmässig sowie nach wirtschaftlichen Kriterien erfüllt werden. Die im Tätigkeitsbericht festgehaltenen Feststellungen stehen nicht im Widerspruch mit dieser insgesamt positiven Würdigung.

# 2

## Grundlagen zur Finanzkontrolle

Der Auftrag der Finanzkontrolle basiert auf der Kantonsverfassung sowie auf dem per 1.1.2019 teilrevidierten Finanzkontrollgesetz.

### Auftrag

Der Auftrag der Finanzkontrolle leitet sich direkt aus Art. 129 der Kantonsverfassung ab und ist im Finanzkontrollgesetz konkretisiert. Per Beginn des Berichtsjahrs 2019 trat das Finanzkontrollgesetz in seiner teilrevidierten Fassung in Kraft. Die neuen Formulierungen tragen den Entwicklungen der Finanzaufsicht der letzten beiden Jahrzehnte Rechnung, womit die 2000 erlassene Gesetzesgrundlage der Finanzkontrolle nun eine aktualisierte Basis aufweist. Schwerpunkte der Revision bildeten die Klärung des Aufsichtsbereichs (Einschluss aller Beteiligungen, Bereinigung der Ausnahmen), die Konkretisierung der Aufgaben sowie Präzisierungen im Bereich der Zusammenarbeit mit den Aufsichtskommissionen des Kantonsrats unter Berücksichtigung der aktuellen Zuständigkeiten für die Oberaufsicht.

Der Gesetzgeber hat mit der konsequenten Unterstellung aller Träger von öffentlichen Aufgaben unter eine einheitliche, politisch legitimierte Finanzaufsicht die Positionierung der Finanzkontrolle gestärkt. Der Rahmen der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan des Kantons Zürich soll, sowohl aus Risikoüberlegungen als auch aus einem umfassenden demokratischen Verständnis heraus, nicht eingeschränkt sein. Grafisch kann die Situation wie folgt dargestellt werden.

**Kantonsrat**  
Legislative Aufsicht

JUKO

FIKO

Geschäftsleitung

GPK

ABG

AWU

**Oberste  
kantonale  
Gerichte**

**Regierungsrat**  
Führung/Steuerung/Exekutive Aufsicht

**Verwaltung**

**Exekutivorgane der Anstalten  
selbstständige Organisationen  
Kapitalgesellschaften**  
Führung/Steuerung/Exekutive Aufsicht

konsolidierte  
öffentlich-rechtliche  
Anstalten

Beteiligungen

Empfänger staatlicher Beiträge

Direkte und indirekte Beteiligungen

Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle

Unverändert ist die Finanzkontrolle das oberste Finanzaufsichtsorgan des Kantons. Sie ist unabhängig und weisungsungebunden. In der Erfüllung ihrer Aufgaben ist sie Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten berufsständischen Grundsätzen der Revision und der Aufsicht verpflichtet.

Mit der präziseren Umschreibung der Aufgaben sowie der damit verbundenen Verpflichtung auf die berufsständischen Grundlagen und Normen ist die Finanzkontrolle gehalten, ihre fachliche Arbeit weiter zu entwickeln und entsprechende Standards der nationalen und internationalen Finanzaufsichtsfachschaften zu implementieren.

Zentral an der Gesetzesrevision war die Präzisierung der Unterscheidung im Aufgabenbereich. Die bislang unscharfe Abgrenzung zwischen Prüfungen der Jahresrechnungen (Abschlussprüfungen) und eigentlicher Finanzaufsicht wurde geklärt. Abschlussprüfungen haben zum Ziel, eine Beurteilung abzugeben, ob die in der Verantwortung der Exekutive und der Verwaltung erstellten Jahresrechnungen den massgebenden rechtlichen und organisatorischen Grundlagen entsprechen. Die Finanzaufsicht befasst sich im Kern mit Fragen der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Der Auftrag der Finanzaufsicht besteht folglich darin, sicherzustellen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, wirksam, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden.

Die Finanzkontrolle liefert auf Basis der nach systematischen Verfahren vorgenommenen Erhebungen und Würdigungen von Sachverhalten eine unabhängige, objektive und zuverlässige Berichterstattung über den verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Wirtschaftlichkeit des Handelns. Dabei verfolgt sie die Zielsetzung, mittels Beurteilung der finanzrelevanten Prozesse, der internen Kontrollen und des Risikomanagements sowie der Rechenschaft einen kontinuierlichen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Beherrschung des innewohnenden Risikos zu erreichen.

## Leitbild

Das Leitbild unterstützt die Finanzkontrolle in ihrem Denken, Entscheiden und Verhalten.

Das Leitbild der Finanzkontrolle wurde parallel zur Gestaltung der Gesetzesänderung erarbeitet. Die Ergebnisse des Leitbildprozesses flossen auch in die ebenfalls erfolgte Überprüfung des Managementsystems und somit in sämtliche Prozesse und Strukturen ein.

Ein zentraler Zweck des Leitbilds stellt die Unterstützung von Leitung und Mitarbeitenden der Finanzkontrolle in ihrem Denken, Entscheiden und Verhalten dar, um so dem formulierten Soll-Zustand in zielführender Weise möglichst nah zu kommen. Bei der Erarbeitung standen, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, die Erwartungen der Anspruchsgruppen («Stakeholder») im Zentrum.



### **Unabhängigkeit und Kompetenz**

Die Finanzkontrolle handelt unabhängig und kompetent, um ein funktionsfähiges, stabiles und rechtskonformes staatliches Handeln zu unterstützen und weiterzuentwickeln.

### **Risiko und Relevanz**

Die Finanzkontrolle richtet ihr Handeln an den finanziellen und wirtschaftlichen Risiken des Kantons Zürich aus. Die Ergebnisse der Finanzaufsicht unterstützen die Entscheidungsträger in ihrer Aufgabenerfüllung. Die Tätigkeit der Finanzkontrolle fördert und sichert das Vertrauen in die Integrität der staatlichen Aktivitäten.

### **Nachvollziehbarkeit und Transparenz**

Die Finanzkontrolle gestaltet ihr Handeln jederzeit nachvollziehbar und klar. Sie steht mit den Verantwortlichen für die Dienst- und Oberaufsicht, wie auch mit den von ihr beaufsichtigten Organisationen und Einheiten, im Dialog und ist eine verlässliche Gesprächspartnerin.

### **Wahrung der berufsständischen Grundsätze**

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich zur Einhaltung der berufsständischen Grundsätze und Qualitätsstandards. Die Erfüllung dieser Normen soll in effizienter und effektiver Weise sowie in der für das staatliche Handeln gebotenen Ausgestaltung erfolgen.

### **Qualifizierte und motivierte Mitarbeitende**

Die Finanzkontrolle schafft ein motivierendes Umfeld, das die Mitarbeitenden in ihren Kompetenzen und Qualifikationen fördert und stärkt. Die Finanzkontrolle unterstützt eine offene Diskussionskultur und gegenseitige Wertschätzung.

## **Qualitätspolitik**

Das Managementsystem der Finanzkontrolle berücksichtigt die berufsständischen Grundlagen und erfüllt die ISO-Norm 9001:2015.

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich, alle erforderlichen organisatorischen Massnahmen, die der Einhaltung der berufsständischen Grundlagen und Normen, der Prozessqualität und damit einer bestmöglichen Dienstleistung dienen, zu unterstützen. Diese Zielsetzung wird durch eine konsequente Umsetzung und Überwachung sowie eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung der Strukturen und Prozesse erreicht.

Das Managementsystem der Finanzkontrolle wurde im Jahre 2018 von der Zertifizierungsstelle SGS auditert und hat den Nachweis erbracht, dass die Anforderungen von DIN EN ISO 9001:2015 erfüllt werden. Weiter führt die vom Begleitenden Ausschuss mit der Qualitätsbeurteilung beauftragte Stelle aperiodisch entsprechende Prüfungshandlungen durch. Finanzkontrollintern werden Qualitätschecks und eine formelle Nachschau gemäss Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen.

# 3

## Leistungs- erbringung der Finanzkontrolle 2019

Die Finanzkontrolle bestätigte, dass die konsolidierte Rechnung 2018 des Kantons Zürich dem CRG und den massgebenden Verordnungen und Richtlinien entspricht.

### Abschlussprüfungen

Die Finanzkontrolle ist von Gesetzes wegen Abschlussprüferin der konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich und der Rechnungen der konsolidierten öffentlich-rechtlichen Anstalten Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur, Universität Zürich, der drei staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule sowie der Zentralbibliothek. Im Berichtsjahr wurde erstmals die ab 2018 als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierte Psychiatrische Universitätsklinik geprüft.

#### Prüfungsergebnis

Mit Bericht vom 26. März 2019 bestätigte die Finanzkontrolle, dass nach ihrer Beurteilung die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2018 abgeschlossene Geschäftsjahr dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien entspricht.

Für den Bericht zur konsolidierten Rechnung 2018 des Kantons Zürich sind die Prüfungsergebnisse aller massgebenden Organisationseinheiten beigezogen worden. Bei 33 Organisationseinheiten hat eine Prüfung vor Ort stattgefunden und bei 26 Organisationseinheiten wurde die Prüfung in einem analytischen Verfahren ohne Detailprüfung vor Ort durchgeführt. Aus den Prüfungen resultierten 67 Feststellungen und 56 ergänzende Hinweise.

Im umfassenden Bericht vom 7. Mai 2019 weist die Finanzkontrolle auf einzelne Feststellungen zu Fehlern und Mängeln in der Rechnung und im Geschäftsbericht hin. Insgesamt sind die nicht korrigierten Mängel

und Fehlaussagen sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die Jahresrechnung per 31. Dezember 2018 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfurteil. Die Rechnungslegung des Kantons Zürich vermag den Anforderungen des CRG zu genügen. Insgesamt stellt die Finanzkontrolle fest, dass die Prozesse zur Rechnungsführung und Rechnungslegung weitgehend stabil eingerichtet sind und sorgfältig durchgeführt werden. Hinsichtlich IT stellen diejenigen Systeme eine besondere Herausforderung dar, die bezüglich der erforderlichen Kontrollmassnahmen keine genügenden Auswertungen erlauben.

Im Berichtsjahr sind insbesondere nicht korrigierte Fehler in den Bereichen Forderungen, Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, Investitionsbeiträge, Rechnungsabgrenzungen, Verbindlichkeiten, Rückstellungen und Eigenkapital festgestellt worden.

## Finanzaufsicht

Erkenntnisse zu Beschaffungswesen, Personal und Lohn, organisatorischen Themen, Public Corporate Governance sowie IT-Fragestellungen standen im Zentrum der Finanzaufsicht.

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst gemäss § 15d Abs. 1 FKG die Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit. Die Finanzkontrolle arbeitet dabei basierend auf einem ganzheitlichen risikoorientierten Prüfungsansatz, der darauf ausgerichtet ist, Potenziale freizuschalten, Risiken systematisch zu beherrschen und die effiziente und effektive Aufgabenerfüllung nachhaltig zu sichern und zu verbessern.

Prüfungsgegenstände betreffen ausschliesslich finanzrelevante Prozesse sowie deren Führungs- und Überwachungsprozesse. Die Prüfung der engeren Aufgabenerfüllung ist nicht Gegenstand der Finanzaufsicht, soweit es sich nicht um eigentliche finanzrelevante Prozesse handelt. Als finanzrelevante Kernprozesse dürften unter anderem die Fiskaleinnahmen, Gebühren und Bussen, das Beschaffungswesen, die Zusicherung und Ausrichtung von Beiträgen gelten.

Es ist hinsichtlich Effizienz wie auch bezüglich Effektivität der Prüfungstätigkeit von zentraler Bedeutung, dass sich die Finanzkontrolle bei ihrer Arbeit auf wesentliche Aspekte konzentriert. Die Wesentlichkeit ergibt sich insbesondere aus der Frage: Wären Entscheidungen auf Legislativ-, Exekutiv- oder Managementebene anders gefällt worden, wenn der Sachverhalt bekannt gewesen wäre? Entsprechend stellen

- die Wesentlichkeit hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Kontrolle der öffentlichen Verwaltung bzw. der Verwalter öffentlicher Mittel oder von Zuwendungsempfängern,
  - der Einsatz erheblicher finanzieller Mittel,
  - die Wesentlichkeit hinsichtlich einschlägiger Rechtsgrundsätze,
  - die Wesentlichkeit hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle der Exekutive bzw. anderer Grundsätze mit Geltung für den Aufgabenbereich bestimmter öffentlicher Stellen,
  - die Wesentlichkeit hinsichtlich der garantierten Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftlichen Gruppen gegenüber den Stellen des öffentlichen Sektors
- qualitative und quantitative Elemente der Wesentlichkeit dar.

## **Berichterstattung**

Im Rahmen des vorliegenden Tätigkeitsberichts informiert die Finanzkontrolle über wesentliche Erkenntnisse der einzelnen Prüffelder sowie über die geprüften Einheiten mit den jeweiligen Schwerpunkten der Revisionstätigkeit, nicht aber über deren detaillierte Ergebnisse und die vorgesehenen und getroffenen Massnahmen.

Die geprüften Stellen wurden über alle Ergebnisse der Prüfung schriftlich informiert; bei relevanten Feststellungen in gleicher Weise auch die betroffene Direktion, die betroffene Justizverwaltung oder die operative Gesamtleitung der betroffenen öffentlich-rechtlichen Anstalt (§ 17 Abs. 1 FKG). Die Finanzkommission, die Aufsichtskommissionen des Kantonsrats – sofern in ihren Zuständigkeitsbereich fallend – sowie der Regierungsrat erhalten zur Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht, respektive Dienstaufsicht den Semesterbericht der Finanzkontrolle (§ 18 FKG).

Die Erkenntnisse der Finanzkontrolle finden regelmässig Eingang in die öffentlich zugängliche Berichterstattung der Finanzkommission und der weiteren Aufsichtskommissionen des Kantonsrats. Insbesondere enthält der öffentlich einsehbare Bericht der Finanzkommission betreffend Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrats detaillierte Darlegungen zu den beiden Semesterberichten der Finanzkontrolle. Auf diese Weise stehen die von der Finanzkommission als relevant beurteilten Feststellungen der Finanzkontrolle für die Öffentlichkeit und die Medien zur Verfügung.

## **Prüfungsumfang**

Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr 42 Aufsichtsprüfungen durchgeführt. 27 Prüfungen gaben zu Feststellungen Anlass, die in der Folge in die Semesterberichterstattungen an den Regierungsrat und die Aufsichtskommissionen des Kantonsrats Eingang fanden.

Die Finanzkontrolle führte bei folgenden Organisationseinheiten Aufsichtsprüfungen zu einer oder mehreren Fragestellungen durch:

### **Organisationseinheit**

- Amt für Justizvollzug
- Gemeindeamt
- Kantonspolizei
- Strassenverkehrsamt
- Amt für Militär und Zivilschutz
- Volkswirtschaftsdirektion
- Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Sozialamt
- Finanzverwaltung
- Gesundheitsdirektion, Generalsekretariat
- Gesundheitsdirektion, Aufsicht und Bewilligungen
- Volksschulamt
- Mittelschul- und Berufsbildungsamt
- Hochschulamt
- Amt für Jugend und Berufsberatung
- Hochbauamt
- Immobilienamt
- Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft
- Amt für Landschaft und Natur
- Obergericht
- Notariate
- Verwaltungsgericht

- Universitätsspital
- Kantonsspital Winterthur
- Integrierte Psychiatrie Winterthur
- Universität
- Zürcher Hochschule der Künste
- Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften
- Pädagogische Hochschule Zürich
- Zentralbibliothek

### **Prüfungsergebnisse**

Insgesamt kann die Finanzkontrolle feststellen, dass die geprüften Sachverhalte, Prozesse und Ergebnisse im Wesentlichen den Grundsätzen der Recht- und Ordnungsmässigkeit zu genügen vermochten. Verschiedentlich erkannte die Finanzkontrolle

- im Beschaffungswesen,
- im Personal- und Lohnwesen,
- bei organisatorischen Fragestellungen,
- im Bereich von Public Corporate Governance,
- bei den generellen Kontrollen der Informationstechnologie (ITGC) und IT-Anwendungen,

sowie in besonderen Einzelfragestellungen Abweichungen zu den rechtlichen Grundlagen oder zeigte in den genannten Bereichen Optimierungspotential basierend auf Best Practice-Massstäben auf.

### **Beschaffungswesen**

Im Bereich des Beschaffungswesens identifiziert die Finanzkontrolle insbesondere

- die konsequente und rechtsgenügende Anwendung des Vergaberechts,
- die konsequente Anwendung der einheitlichen Regeln zum Vorbeugen gegen unethisches Verhalten sowie
- ein sachgerechtes internes Kontrollsystem und die entsprechende Überwachung durch das Management als Problemstellungen.

Das Vergaberecht ist darauf ausgerichtet, den sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu fördern, indem öffentliche Aufträge zu den wirtschaftlich besten Konditionen erteilt werden. Ausserdem sollen Korruption und «Vetternwirtschaft» bekämpft und ein transparenter und diskriminierungsfreier Wettbewerb gewährleistet werden.

In verschiedenen Fällen stellt die Finanzkontrolle fest, dass insbesondere die Wahl des Vergabeverfahrens, aber auch die Transparenzanforderungen hinsichtlich Veröffentlichung von Vergaben im «simap», nicht mit der erforderlichen Konsequenz durchgeführt wurden.

Der Regierungsrat hat für alle Mitarbeitenden der Verwaltung einheitliche Regeln zum Vorbeugen gegen unethisches Verhalten erlassen und per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Der Kodex präzisiert die Treuepflicht und definiert, was der Kanton Zürich als Arbeitgeber unter tadellosem Verhalten und integrierter Arbeit versteht. Ziel des Kodexes ist es, eine Kultur des Hinschauens und Nachfragens zu fördern. Unethisches Verhalten im beruflichen Zusammenhang ist in der Schweiz kein endemisches Phänomen. Immer wieder ist es in der Vergangenheit aber zu einschlägigen Vorfällen gekommen.

Die Prüfungen der Finanzkontrolle im Jahr 2019 zeigten bei drei geprüften Bereichen, dass der Verhaltenskodex keine genügende Beachtung fand. Die Nichtbeachtung des Verhaltenskodexes äusserte sich in

- Verstössen gegen die geltenden Kompetenzregelungen
- Verletzungen der vergaberechtlichen Bestimmungen
- persönlicher Nähe zwischen Organisation und Dienstleistungserbringern
- kostenseitigen Auswirkungen der gewählten Verfahrensweisen
- Verletzungen von Ausstands- und Meldepflichten
- Fragestellungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Vertragswerken
- Fragestellungen zum personalrechtlichen Charakter externer Dienstleistender

## **Personal- und Lohnwesen**

Insbesondere im Bereich der selbstständigen Anstalten im Bildungsbereich, die dem Personalrecht des Kantons unterstellt sind, zeigen sich immer wieder Fragestellungen im Zusammenhang mit der Arbeitszeiterfassung und dem Nachweis sowie der Abgeltung oder Kompensation von Überzeiten und Mehrzeiten. Für die Zürcher Fachhochschulen kann diesbezüglich festgehalten werden, dass sich die aktuell gültige Personalverordnung seit längerer Zeit in Überarbeitung befindet. In der neuen Verordnung sollte den effektiven Verhältnissen und Rahmenbedingungen der Fachhochschulen angemessen Rechnung getragen werden.

Im Kontext mit den in verschiedenen Kantonen thematisierten Fragestellungen im Zusammenhang mit der Honorarerwirtschaftung von Ärzten hat die Finanzkontrolle auch bei einer kantonalen Einrichtung entsprechende Prüfungen vorgenommen. Unsere im Rahmen der Prüfung erfolgte Beurteilung der Kontroll- und Steuerungsstrukturen im Honorarbereich lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Nach Ablehnung der Revision des Gesetzes über ärztliche Zusatzhonorare gibt es nach wie vor keine belastbare Rechtsgrundlage für den Eingriff in die Autonomie bei der Deklaration der Honoraransprüche durch die Organe der Gesamtinstitution. Eine entsprechende Überarbeitung der Rechtsgrundlagen kann zur Verbesserung der Kontroll- und Steuerungsstrukturen führen.
- Die stringente Bearbeitung der Honorarthematik durch das Management und die exekutiven Organe des Spitals, mitunter auch basierend auf den Prüfungsergebnissen der Finanzkontrolle, führte in der Folge zu Anweisungen und einer Akzeptanz von per 1. Januar 2020 geltenden organisatorischen Massnahmen.
- Nach wie vor können die Fragestellungen nicht als abschliessend geklärt beurteilt werden. Die bestehende gesetzliche Grundlage mit dem ärztlichen Zusatzhonorargesetz stellt eine anspruchsvolle Ausgangslage dar.

## **Allgemeine organisatorische Fragestellungen**

Verwaltungsprozesse, die über die Grenzen einzelner Organisationseinheiten hinaus gehen, bedürfen bezüglich deren Organisation an den Schnittstellen einer besonderen Sorgfalt.

Die Finanzkontrolle hat in verschiedenen Fällen auf nicht optimal definierte und eingerichtete Prozesse hingewiesen. Insbesondere berücksichtigten zwei Prozesse den Aspekt des Vermögensschutzes sowie der Effizienz nicht in genügender Art.

Die detaillierten Prüfungsnachweise der Finanzkontrolle erlauben den betroffenen Organisationseinheiten, punktuell sachgerechte Massnahmen

men und Optimierungen einzuleiten. Insbesondere sind die betroffenen Prozesse präziser zu definieren, einzurichten, dem Personal zur Kenntnis zu bringen und zu überwachen.

### **Public Corporate Governance**

Bei ausgelagerten Aufgabenträgern – unabhängig der Rechtsform – soll sich die Aufsicht darauf fokussieren, ob die Interessen des Kantons gewahrt werden, ob die Aufgabenträger einen angemessenen Umgang mit den Risiken des Kantons pflegen und ob die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt. Eine sachgerechte Definition der Eignersicht, soweit diese nicht bereits durch die rechtlichen Grundlagen vorgegeben ist, erscheint zentral.

Gemäss PCG-Bericht des Regierungsrats sind folgende Gegenstände der Eignersicht zu nennen:

- Organisation, Führung, Führungsorgane (Anforderungsprofil, Wahl, Vergütungen)
- Finanzen (Erhalt der finanziellen Substanz, Kapitalisierung, Ertragserswartung, Gewinnausschüttung, Aktiengeschäfte, Jahresrechnung, Revision)
- Geschäftsfelder
- Investitionen (Immobilien, Anlagen), Desinvestitionen, Akquisitionen, Unterbeteiligungen,
- Partnerschaften, Auslandengagements
- Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (IKS), finanzielle Risiken
- Personalpolitik (einschliesslich Vergütungen und Löhne, aber ohne Wahl der Organe), Sozialleistungen, Pensionskassengeschäfte
- Transparenz (u.a. über Vergütungen)
- Auskunftsrecht der Eigner, Informationspflicht gegenüber den Eignern, Reporting
- Rechenschaftsablage

Soweit externalisierte Organisationseinheiten nichtöffentliche Aufgabenfelder bearbeiten, konzentriert sich die Aufsicht des Regierungsrats und seiner Organisationseinheiten auf für den Kanton nennenswerte finanzielle oder reputationsmässige Risiken sowie Risiken, welche die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beeinträchtigen könnten.

Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr bei vier externalisierten Aufgabenträgern die Ordnungsmässigkeit der Aufsichtsverantwortung prüferisch beurteilt. Dabei wurde festgestellt, dass in zwei Fällen die Festlegung der Eignersicht und in allen vier Fällen das Controlling – eingefügt in einen Controllingkreislauf – Optimierungspotenzial aufwies. Die Feststellungen und Hinweise der Finanzkontrolle wurden von den betroffenen Organisationseinheiten positiv aufgenommen und kurz und mittelfristige Massnahmen eingeleitet.

### **Generelle IT-Kontrollen und IT-Anwendungen**

Im Rahmen der Prüfungen der generellen IT-Kontrollen bei unterstützenden IT-Systemen kommt

- den IT-Prozessbeschreibungen,
  - dem IT-Betrieb,
  - der Benutzerverwaltung und dem Zugriffsschutz sowie
  - dem Änderungswesen und der Programmentwicklung
- besondere Bedeutung zu. In diversen Fällen stellte die Finanzkontrolle fest, dass insbesondere die Benutzerverwaltung und der Zugriffsschutz nicht genügend definiert, eingerichtet und überwacht sind. Dabei ist in

verschiedenen Fällen die Funktionentrennung nicht ausreichend gewährleistet.

Ebenso zeigte die Finanzkontrolle in einem Bereich Schwachstellen im Sicherheitsschutz auf der Client- und Serverumgebung auf.

In allen Fällen wurden die erforderlichen kurzfristigen Massnahmen ergriffen und mittelfristige Massnahmen eingeleitet.

### **Besondere Einzelfragestellungen**

In zwei Fällen wies die Finanzkontrolle auf faktische Beitragsgewährungen ohne genügende rechtliche Grundlage hin. Beide Sachverhalte wurden von der zuständigen Direktion wie auch von der Aufsichtskommission des Kantonsrats aufgegriffen und behandelt.

Ebenfalls in zwei Fällen wies die Finanzkontrolle auf Risiken hinsichtlich Fehlanreizen gegenüber externalisierten Trägern öffentlicher Aufgaben hin, die sich aus den gültigen rechtlichen Grundlagen ergeben könnten. Die Finanzkontrolle hat in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung eines umfassenden Reportings sowie eine risikominimierende Umsetzung der rechtlichen Grundlagen hingewiesen.

In einem Fall hat die Finanzkontrolle Mängel in der Kreditführung und in der Kreditabrechnung einer im Kompetenzbereich des Regierungsrats liegenden Ausgabenbewilligung kritisiert.

## **Revisionsstellenmandate**

Revisionsstellenmandate werden angenommen, sofern aus Optik Finanzaufsicht ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Die Finanzkontrolle ist bei rund 40 privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Mandaten als Abschlussprüferin tätig. Revisionsstellenmandate werden ausgeführt, wenn sich Synergien mit der Finanzaufsicht ergeben. Hinzu kommen Prüfungen im Rahmen von Vereinbarungen mit anderen Finanzkontrollen. Innerhalb des Mandatsbereichs führt die Finanzkontrolle diverse AHV-Arbeitgeberkontrollen sowie Prüfungen der Familienzulagen durch. Die genannten Dienstleistungen werden nach Aufwand verrechnet. Eine Liste von allen durchgeführten Abschlussprüfungen ist dem Tätigkeitsbericht in Anhang 2 beigelegt.

Im Zuge der parlamentarischen Behandlung der Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes wurde unter anderem auch die Revisionsstellentätigkeit der Finanzkontrolle für Dritte thematisiert. Die bisherige Formulierung gemäss § 15 Abs. 1 lit. f. FKG «[...] Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein öffentliches Interesse besteht.» wurde durch die neue Bestimmung gemäss § 15c Abs. 1 FKG «Die Finanzkontrolle kann als Revisionsstelle weitere Abschlussprüfungen vornehmen, soweit ein besonderes öffentliches Interesse besteht» abgelöst.

Die Anforderung des öffentlichen Interesses ist somit im neuen Gesetztext enger formuliert als im bisher geltenden Recht. Hintergrund dieser Änderung ist die Schärfung der Abgrenzung zwischen Finanzaufsicht und Abschlussprüfung. Gemäss Willen des Gesetzgebers soll sich die Finanzkontrolle im Grundsatz auf die Finanzaufsicht konzentrieren und nur noch beim Kanton und dessen konsolidierten Anstalten als Abschlussprüferin wirken. Die Möglichkeit als Revisionsstelle für Dritte tätig zu sein, besteht zwar weiterhin, setzt jedoch das erwähnte



«besondere öffentliche Interesse» voraus. Ist dieses nicht gegeben, hat sich die Finanzkontrolle von den entsprechenden Revisionsstellenmandaten zu trennen.

Nach Abschluss der Prüfung der Jahresrechnung 2018 im Jahre 2019 hat sich die Finanzkontrolle somit bei diversen Revisionsstellenmandaten aus der Organverantwortung verabschiedet.

## **Berufsständisches Umfeld**

### **Entwicklung im internationalen berufsständischen Umfeld**

Die Finanzkontrolle engagiert sich im berufsständischen Umfeld in diversen Gremien und Organisationen.

Die Tätigkeit der Finanzkontrolle ist in ein sich entwickelndes berufsständisches Umfeld eingebettet.

Die beiden internationalen Fachorganisationen der internen Revision (IIA) und der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) haben im Jahr 2018 ihre jeweiligen Grundsätze und Leitlinien gegenseitig abgestimmt (The IIA and The International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI: «A Comparison of Authoritative Guidance»). Damit kann sich die Finanzkontrolle sowohl bei der Unterstützung des Regierungsrats und bei Sonderaufträgen als auch bei ihrer Aufsichtstätigkeit auf abgestimmte und koordinierte Grundlagen stützen.

Das INTOSAI Framework (Internationale Prinzipien, Standards und Richtlinien für die obersten Rechnungskontrollbehörden im öffentlichen Sektor) werden gegenwärtig komplett überarbeitet und aktualisiert (Teilveröffentlichung ab Sommer 2019). Nach wie vor steht die Unterstützung von Veränderungen hinsichtlich Effizienz, Effektivität und zur Minderung des Risikos der Verwaltung und der beaufsichtigten Betriebe und Anstalten im Zentrum der Zielsetzung. Bezüglich der Prüfung der Rechenschaft (Bilanz, Erfolgsrechnung, Anhang und Geschäftsbericht) hat die Standesorganisation entschieden, die internationalen Standards zur Abschlussprüfung (ISA) vollständig und unverändert zu übernehmen. Dabei finden die Besonderheiten der öffentlichen Rechenschaft in der Praxisanwendung nach wie vor Beachtung. Die Standards und die Richtlinien des Frameworks sind in der Konkretisierung der Ordnungsmässigkeits- wie auch in der Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht in der Art konkret ausgestaltet, dass diese selbsterklärend die Prüfungsansätze und das Prüfungsvorgehen vorgeben. Um eine sachgerechte und für den Kanton Zürich unterstützende Aufgabenerfüllung auch mit diesen neuen berufsständischen Vorgaben sicherzustellen, ist die Finanzkontrolle in den nächsten Monaten gefordert, praxisgerechte interne Hilfestellungen und konkrete methodische Grundlagen zu entwickeln. Dabei ist die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der Fachvereinigung und der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen von zentraler Bedeutung.

### **Fachvereinigung und Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen**

Um die vorgenannten Entwicklungen zeit- und sachgerecht für die schweizerischen Verhältnisse und in der Folge für den Kanton Zürich zu adaptieren und umzusetzen, unterstützen die verschiedenen Arbeitsgruppen der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein die kantonalen und städtischen Finanzkontrollen mit methodischen Grundlagen so-

wie mit Aus- und Weiterbildungsangeboten. Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich stellt das Präsidium der Fachvereinigung und führt die Geschäftsstelle (siehe [www.finanzkontrolle.ch](http://www.finanzkontrolle.ch)). Im Sinne einer Koordination dieser Aufgaben mit dem Bund und der französischen und italienischen Schweiz besteht seit 2013 die Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen. Diese dient als Bindeglied aller öffentlich-rechtlichen Finanzkontrollen der Schweiz, inklusive der Rechnungshöfe der Kantone Genf und Waadt.

### **Fachkommission für den öffentlichen Sektor von EXPERTsuisse**

Die Anknüpfung an den privatwirtschaftlichen Berufsstand erfolgt unter anderem durch die aktive Mitwirkung der Finanzkontrolle in der Fachkommission für den öffentlichen Sektor von EXPERTsuisse (ehemals Treuhand-Kammer). Auf diese Weise ist die Finanzkontrolle an zentraler Stelle in die Weiterentwicklung der auch von privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften angewandten Prüfungsstandards involviert. Diese Arbeiten ergänzen das Wirken der Fachvereinigung insofern, als EXPERTsuisse den Schwerpunkt nicht auf Prüfungen im kantonalen Umfeld legt, sondern auf solche des kommunalen Bereichs.

### **Mitwirkung in internationalen Gremien**

Die globalen Entwicklungen im Berufsstand beeinflussen die Arbeit der Finanzkontrolle in erheblicher Weise. Es ist deshalb angezeigt, dass auch international ein sachgerechter Austausch stattfindet. Als Mitglied des Deutschen Instituts für Interne Revision wirkt die Finanzkontrolle insbesondere im Arbeitskreis für öffentliche Institutionen mit. Aktuell befasst sich dieser Arbeitskreis intensiv mit Fragen zum Umgang mit Agilität unter Beachtung der staatsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie mit Fragen zum prüferischen Umgang mit der zunehmenden Digitalisierung.

Daneben verfolgt die Finanzkontrolle als Mitglied von EURORAI (Vereinigung der regionalen Rechnungskontrollbehörden in Europa) die Entwicklungen in weiteren europäischen Ländern. Aktuelle Themen in dieser Vereinigung sind neben der Wirksamkeit der Finanzkontrolle im Sinne der übergeordneten Zielsetzung ebenfalls die Digitalisierung und das EU-Beihilferecht.

# 4

## Finanzkontrolle intern

Die Organisation der Finanzkontrolle ist durch vier Teams und die Steuerungsgruppe geprägt.

### Organisation

Die Finanzkontrolle ist in vier nach Prüfungsschwerpunkten gegliederte Teams organisiert. Für jede Revision werden aus allen Teams die geeigneten Prüferinnen und Prüfer zusammengestellt, wofür spezifisches Wissen und Erfahrung wichtige Einflussfaktoren darstellen. Der daraus resultierende Austausch zwischen den Mitarbeitenden verschiedener Teams fördert eine gleichmässige Qualität. Ebenso ermöglicht dieses Vorgehen eine optimale Ressourcennutzung.

Die Steuerungsgruppe ist ein beratendes Gremium, welches den Leiter Finanzkontrolle bei speziellen Fragestellungen sowie bei der Umsetzung der Entscheide unterstützt. Bei wesentlichen Prozessanpassungen werden diese vor Inkraftsetzung durch den Leiter Finanzkontrolle in der Steuerungsgruppe thematisiert. Weiter nimmt die Steuerungsgruppe die interne Controllingfunktion durch regelmässige Beurteilung der Kennzahlen und der Zielabweichung im Finanz- und im Leistungsbe- reich wahr. Sie setzt sich zusammen aus dem Leiter der Finanzkontrolle, dessen Stellvertreter, der Teamleiterin und den drei Teamleitern sowie der Methodikverantwortlichen.

Der Personalbestand entwickelte sich im Jahr 2019 wie folgt:

	Stelleneinheiten
1. Januar 2019	25.65
Ein Austritt (Pensionierung)	-0.85
Ein Eintritt	1.00
Einzelne Pensumsanpassungen, per Saldo	-0.20
Bestand 31. Dezember 2019	25.60

Der bewilligte Stellenplan umfasst unverändert 26 Stelleneinheiten. Die kaufmännisch Lernenden, welche die Finanzkontrolle von der zentralen Lehrlingsausbildung jeweils im dritten Lehrjahr für ein Jahr zur Betreuung übernimmt, sind nicht im ausgewiesenen Personalbestand enthalten.



von links nach rechts: Andreas Bechtiger, Evelyne Messmer, Konrad Vonlanthen, Martin Billeter, Daniel Strebel, Jennifer Angliker-Etter, Matthias Maag

## Mitarbeitende der Finanzkontrolle

Die per 31. Dezember 2019 besetzten 25,6 Stelleneinheiten teilen sich auf die folgenden 29 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf.

29 Mitarbeitende wirken für die Finanzkontrolle.

### Leitung / Stab

Martin Billeter	Leiter Finanzkontrolle
Daniel Strebel	Stellvertretender Leiter Finanzkontrolle
Evelyne Messmer	
Claudia Marti	

### Team A

Baudirektion, Bau-, Personal- und IT-Revision

Matthias Maag  
Teamleiter

Markus Büchler

Christian Frutiger

Michael Heldstab

Robert Kunfermann

Tom Molag

Stefan Müller

Kerstin Radzieda

Robert Suter

### Team B

Finanzdirektion, Direktion der Justiz und des Innern, Sicherheitsdirektion, Volkswirtschaftsdirektion, GVZ

Konrad Vonlanthen  
Teamleiter

Mike Keller

Matthias Müller

Sandro Pargätzi

Wojtek Rogalski

Sandra Sidler

### Team C

Gesundheitsdirektion, Bildungsdirektion, Staatskanzlei, Behörden, EKZ, SVA, ZVV

Jennifer Angliker-Etter  
Teamleiterin

Richard Bruder

Sandra Mostowfi

Simon Spillmann

Lars Weber

### Team D

Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens, Justizverwaltung

Andreas Bechtiger  
Teamleiter

Lukas Borner

Christian Grob

Max-Luca Kunz

Walter Wild

### Kaufmännisch Lernende

Jennifer Müller Erstes Halbjahr 2019

Martina Besmer Zweites Halbjahr 2019

# Begleitender Ausschuss

Der Begleitende Ausschuss gemäss Finanzkontrollgesetz steht unter der Leitung von Prof. Conrad Meyer

Das Finanzkontrollgesetz sieht in § 4 die Bildung eines Begleitenden Ausschusses vor. Dieser setzt sich aus zwei Mitgliedern des Kantonsrats, einem Mitglied des Regierungsrats, einem Vertreter der obersten kantonalen Gerichte sowie zwei externen Fachpersonen zusammen.

Im Jahr 2019 engagierten sich folgende Persönlichkeiten im Begleitenden Ausschuss:

Conrad Meyer	Emeritierter Professor für Betriebswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Accounting Universität Zürich, Vorsitz
Markus Späth-Walter	Kantonsrat, Mitglied der Geschäftsleitung des Kantonsrats (bis 31. Mai 2019)
Beatrix Frey-Eigenmann	Kantonsrätin, Mitglied der Geschäftsleitung des Kantonsrats (ab 1. Juni 2019)
Elisabeth Pflughaupt	Kantonsrätin, Mitglied der Finanzkommission (bis 31. Mai 2019)
Tobias Langenegger	Kantonsrat, Mitglied der Finanzkommission (ab 1. Juni 2019)
Ernst Stocker	Regierungsrat, Finanzdirektor
Martin Burger	Präsident des Obergerichts
Kurt Grüter	Ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Sekretariat des Begleitenden Ausschusses wird von Michael Weber, Mitarbeiter der Parlamentsdienste, geführt.

## Finanzen

Die Finanzkontrolle weist 2019 einen Nettoaufwand von 4,2 Mio. Franken aus

Gemäss § 9 des Finanzkontrollgesetzes führt die Finanzkontrolle eine eigene Rechnung in Form einer Leistungsgruppenrechnung. Die Rechnung ist jährlich dem Kantonsrat zu unterbreiten. Die Rechnungsabnahme erfolgt über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Kantons Zürich, welcher im Konsolidierungskreis 2 («Behörden und andere Organisationen») unter der Leistungsgruppe 9020 die summarischen Informationen zur Finanzkontrolle enthält.

Als Revisionsstelle wirkt die vom Begleitenden Ausschuss eingesetzte Finanzkontrolle des Kantons Bern.

Die Zahlen präsentieren sich wie folgt.

### Erfolgsrechnung (in Fr. 1'000)

	Rechnung 2018	Budget 2019	Rechnung 2019
<b>Personalaufwand</b>	4'691	4'769	4'802
<b>Sachaufwand</b>	524	652	527
<b>Interne Verrechnungen</b>	66	73	55
<b>Aufwand</b>	<b>5'281</b>	<b>5'494</b>	<b>5'384</b>
<b>Ertrag</b>	<b>1'131</b>	<b>1'137</b>	<b>1'170</b>
<b>Saldo</b>	<b>4'150</b>	<b>4'357</b>	<b>4'214</b>

# Kommunikationsgefässe

Die wesentlichen Prüfungserkenntnisse fliessen in die Semesterberichterstattung ein.

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüferkenntnisse wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den Geprüften und deren Vorgesetzten. Dies erfolgt, neben der schriftlichen Berichterstattung über die Einzelrevisionen, mittels Planungs-, Antritts- und Schlussbesprechungen. Die Semesterberichterstattung und die Jahresgespräche dienen der Kommunikation mit den politischen Verantwortungsträgern.

## Semesterberichterstattung

Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Prüfungen fliessen in die schriftliche Semesterberichterstattung gemäss § 18 des Finanzkontrollgesetzes ein. Mündliche Präsentationen der Semesterberichte erfolgten in der Finanzkommission des Kantonsrats (21. März und 26. September 2019), im Regierungsrat (20. März und 25. September 2019) sowie im Begleitenden Ausschuss (9. Mai und 4. November 2019). Die wichtigsten Ausführungen der Finanzkontrolle und die Ergebnisse der Diskussionen wurden in die Protokolle der Finanzkommission, des Regierungsrats und des Begleitenden Ausschusses aufgenommen.

Die übrigen Aufsichtskommissionen des Kantonsrats werden mit dem Semesterbericht bedient, «soweit es diese direkt betrifft». Diese seit 1. Januar 2019 geltende Regelung wird wie folgt umgesetzt: Die Geschäftsprüfungskommission erhält den gesamten Semesterbericht; die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit einen Auszug, welcher die Berichte zu den Hochschulen und zu den kantonalen Spitälern abbildet. Die Justizkommission und die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen wird mit Auszügen ausgestattet, sofern Institutionen von der Berichterstattung der Finanzkontrolle berührt sind, die in deren Aufsichtsbereich liegen.

## Jahresgespräche

Mit allen Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorstehern sowie dem Obergerichtspräsidium finden Jahresgespräche statt. Diese formalisierten Kontakte dienen dem gegenseitigen Informationsaustausch, der Bereinigung von Pendenzen aus Revisionsberichten sowie der Behandlung aktueller Fragen und Problemstellungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Der Informationsaustausch mit dem Universitätsrat ist über die mit beratender Stimme erfolgende Einsitznahme des Leiters Finanzkontrolle im Audit Committee des Universitätsrats sichergestellt. Mit den Finanzausschüssen der Spitalräte des Universitätsspitals, des Kantonsspitals Winterthur sowie der Psychiatrischen Universitätsklinik und der Integrierten Psychiatrie Winterthur finden jeweils Revisionsbesprechungen statt, womit auch hier der direkte Kontakt zur Exekutive sichergestellt ist.

Die Gespräche wurden protokolliert. Die sich aus der Auswertung der Gespräche ergebenden generellen Fragestellungen sind in die Prüfungsplanung des Jahrs 2020 eingeflossen.

# 5

## Ausblick

Die Ansprüche, die an einen gut funktionierenden Staat gerichtet sind, sind gross und stellen gerade in der gegenwärtigen Lage einer Pandemie eine erhebliche Herausforderung dar. Die Aufgabe der Finanzkontrolle ist dabei, die Verantwortlichen der Verwaltung sowie der weiteren öffentlichen Aufgabenträger auf allen Ebenen zu unterstützen, die rechtlichen, berufsethischen und aufgabenspezifischen finanzrelevanten Zielsetzungen bestmöglich zu erreichen.

Wie bereits im Editorial festgehalten, helfen ein stabiles System und fundierte Prozesse mit, auch in Krisensituationen über eine solide Basis zu verfügen. Demgegenüber stehen heute insbesondere Themenbereiche wie «Digitale Transformation» und «Agilität», aber auch pragmatische kurzfristige Lösungen zur Bewältigung der aktuellen Pandemie zuoberst auf der Traktandenliste. Alle diese Themenbereiche entfalten eine hohe Dynamik, was in der Folge Auswirkungen auf die eingerichteten Prozesse, die Rechenschaft und das interne Kontrollsystem und die Überwachung entwickelt.

Soweit solche dynamischen Veränderungen nicht in einem umfassenden iterativen Prozess bearbeitet werden, sind erhebliche negative Implikationen zu erwarten. Konkret entwickelt beispielsweise die Externalisierung von Aufgaben oder die Verselbstständigung von Einheiten und die damit verbundene Frage der Definition des Konsolidierungskreises wesentliche Auswirkung auf die Steuerungsgrösse des mittelfristigen Ausgleichs. Eine einfache Reparatur im Sinne einer Fassung des Konsolidierungskreises aufgrund einer historischen Betrachtung vermag dabei kaum eine tragfähige nachhaltige Lösung darzustellen. Auch bei der Gewährung von staatlichen Leistungen an Dritte können beispielsweise unpräzise Anspruchsdefinitionen oder nicht genügend konzipierte Controlling-Kreisläufe in der Folge zu erheblichen Verwerfungen führen. Die sich hieraus ergebenden Entwicklungen wird die Finanzkontrolle auch künftig prüferisch begleiten.

Neue Herausforderungen entstehen durch Big Data und neue Informationstechnologien. Daraus abgeleitet, könnten sich in der Öffentlichkeit und auch im Parlament Erwartungshaltungen etablieren. Im Wesentlichen führt die Finanzkontrolle bisher Einzelfallanalysen durch. Sind die Darstellungen des Verwaltungshandelns zunehmend digital verfügbar, kann verstärkt der Wunsch aufkommen, nun nicht mehr nur einzelne Aspekte, sondern alle Massnahmen eines Aufgabenbereichs oder sogar aufgabenbereichsübergreifend zu bewerten. Eine solche gesamtheitliche Betrachtung soll Beziehungen und Zusammenhänge zwischen Massnahmen aufdecken und erklären. Die Anforderung an eine umfassende Betrachtung des staatlichen Handelns zeichnet sich mehr und mehr ab.

Der Umgang mit grossen Datenbeständen insbesondere bei Daten des Gesundheits-, Justiz-, Steuer- oder Personalbereichs erfordert eine hohe Sorgfalt. Die Wahrung der Rechte des Einzelnen aber auch der Schutz der öffentlichen Interessen müssen jederzeit genügend beachtet werden. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Sorgfalt ist dem Interesse der Anspruchsgruppen, durch gemeinsame Datennutzung öffentlicher Institutionen bessere Entscheidungsfindungsprozesse und Zielsicherheit der Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung zu erreichen, Rechnung zu tragen. Leitung und Mitarbeitende der Finanzkontrolle sind sich der daraus erwachsenden Verantwortung bewusst.

Die Finanzkontrolle wird auch künftig ihre Aufgabe einerseits mit dem ihrer Rolle zukommenden Nachdruck, andererseits aber auch mit dem notwendigen Augenmass erfüllen.

# 6

## Anhang

### Anhang 1 Revisionsstatistik 2019

	Regierungsrat/ Staatskanzlei	Direktion der Justiz und des Innern	Sicherheitsdirektion	Finanzdirektion	Volkswirtschaftsdirektion	Gesundheitsdirektion	Bildungsdirektion	Baudirektion	Behörden und Gerichte	Öffentlich-rechtliche Anstalten	Anzahl	Wesentliche Feststellungen
Jahresrechnungprüfungen	2	9	7	6	3	5	10	7	5	8	62	18
Finanzaufsichtsprüfungen		2	5	1	2	1	6	6	4	8	35	22
Informatikrevision				1				1	1	4	7	5
Besondere Prüfungsaufträge						1				1	2	
<b>Zwischentotal</b>											<b>106</b>	<b>45</b>
Prüfungen für Bund			2	1		1					4	
AHV-Arbeitgeberrevisionen Familienzulagen				1						4	5	
Revisionsstellenprüfungen											43	
<b>Total Revisionen</b>											<b>158</b>	



# Anhang 2

## Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen

### Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Hochschulen:

- Universität Zürich (UZH)
- Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH)
- Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)

Spitäler:

- Universitätsspital Zürich (USZ)
- Kantonsspital Winterthur (KSW)
- Psychiatrische Universitätsklinik (PUK)

Diverse Anstalten:

- BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)
- Zentralbibliothek
- Zentrum für Gehör und Sprache

### Privatrechtliche und weitere öffentlich-rechtliche Institutionen

- Evangelisch-reformierte Landeskirche
- Finanzkontrolle der Stadt Winterthur
- Finanzkontrolle des Kantons Aargau
- Förderstiftung für Soziale Arbeit
- Gesellschaft der Gemeinden des Bezirks Andelfingen
- Hartmann-Müller-Stiftung
- Helmuth Legerlotz-Stiftung
- Heusser-Staub-Fonds
- Hochschule für Heilpädagogik
- Konkordat Linthwerk
- Luiza P. Walter-Renteiro-Stiftung Bezirk Hinwil
- Luiza P. Walter-Renteiro-Stiftung Bezirk Meilen
- Otto Honegger-Stiftung
- Paulus Akademie Zürich
- Professor Bruno Bloch-Stiftung
- Römisch-katholische Körperschaft
- RZU – Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung
- Schweizerisches Sozialarchiv
- Sondermülldeponie Köllikon
- Stiefel-Zangger-Stiftung
- Stiftung Forum Pfarrblatt
- Stiftung für die Paul Karrer-Vorlesung
- Stiftung Unterstützungsfonds der JVA Pöschwies
- Theater für den Kanton Zürich
- Verband der Studierenden der Universität Zürich
- Zentrum für Demokratie Aarau
- Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse
- Zürcherische Winkelriedstiftung

## **Impressum**

Herausgeberin und Bezugsquelle  
Finanzkontrolle Kanton Zürich  
Weinbergstrasse 49  
8090 Zürich  
[martin.billeter@fk.zh.ch](mailto:martin.billeter@fk.zh.ch)

Gestaltung  
STVG – Mahrer, Lzicar, Dill

Fotografie Portraits  
Christian Schnur

Druck  
kdmz

Auflage  
320 Exemplare

**FINANZKONTROLLE  
KANTON ZÜRICH**

Weinbergstrasse 49  
Postfach  
8090 Zürich

[www.finanzkontrolle.zh.ch](http://www.finanzkontrolle.zh.ch)