

Antrag der Finanzkommission vom 18. Juni 2020  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2020  
Antrag der Justizkommission vom 16. Juni 2020

**5605 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2019**

(vom .....



Antrag der Finanzkommission\* vom 18. Juni 2020  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 18. Juni 2020  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 16. Juni 2020

**5605 a**

## **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2019**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 1. April 2020, der Finanzkommission vom 18. Juni 2020, der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2020 und der Justizkommission vom 16. Juni 2020,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 wird genehmigt.

---

\* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Langenegger, Zürich (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Selma L'Orange Seigo, Zürich; André Müller, Uitikon; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflughaupt, Gossau; Romaine Rogenmoser, Bülach; Christian Schucan, Uetikon a. S.; Jürg Sulser, Otelfingen; Cyrill von Planta, Zürich; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Cumberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Daniel Hodel, Zürich; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; Manuel Kampus, Schlieren; Davide Loss, Adliswil; Paul Mayer, Marthalen; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Daniel Bitterli.

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

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2019 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):  
Fr. 36 296 359
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 29 090 011
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich  
(Leistungsgruppe Nr. 9530):  
Fr. 2 423 556
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland  
(Leistungsgruppe Nr. 9540):  
Fr. 7 105 767
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 10 280 895.74
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
(Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 5 905 298.29
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 2 425 358.82

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2019 wird wie folgt genehmigt:

- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 859 192
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 516 196.21

IV. Die Ausschüttung an den Kanton im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2019 wird wie folgt genehmigt:

- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften  
(Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 5 905 298.29

V. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2019 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 6 803 000 genehmigt.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

# **1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019, ohne Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege**

## **1.1 Auftrag der Geschäftsprüfungskommission**

Gemäss § 104 des Kantonsratsgesetzes (KRG) unterliegen die Geschäftsführung und die Haushaltsführung des Regierungsrates, der obersten Gerichte und ihrer Verwaltung der parlamentarischen Kontrolle (Oberaufsicht). Gemäss § 109 KRG prüfen die Aufsichtskommissionen im Rahmen ihrer Oberaufsicht auch die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte. § 39 des Kantonsratsreglements (KRR) sieht vor, dass die Geschäftsprüfungskommission unter anderem die parlamentarische Kontrolle über den Regierungsrat und seine Verwaltung ausübt.

Die Geschäftsprüfungskommission prüft in erster Linie, ob der Geschäftsbericht formalen Anforderungen genügt und inwiefern die Legislaturziele des Regierungsrates umgesetzt werden. Eine inhaltlich eingehendere Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit erfolgt im jährlichen Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit; letztmals am 27. Februar 2020 für die Dauer von März 2019 bis Februar 2020 (KR-Nr. 79/2020).

## **1.2 Aufbau des Berichts der GPK zum Geschäftsbericht des Regierungsrats**

Der Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrats ist folgendermassen gegliedert:

- *Kapitel 1.1 und 1.2* befassen sich mit dem Auftrag der Geschäftsprüfungskommission und dem Aufbau des Berichts.
- Unter *Kapitel 1.3* prüft die Geschäftsprüfungskommission den Geschäftsbericht des Regierungsrats nach formalen Kriterien. Sie beurteilt seine Struktur und Verständlichkeit und prüft, ob der Geschäftsbericht eine angemessene Lagebeurteilung enthält sowie einen Überblick zu den wichtigsten Ereignissen und Entwicklungen im Geschäftsjahr vermittelt. Zudem überprüft sie, ob der Geschäftsbericht Aussagen zu internen Kontrollinstrumenten enthält.
- Unter *Kapitel 1.4* überprüft die Geschäftsprüfungskommission den Stand der Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrats. Dabei interessiert sich die Geschäftsprüfungskommission vor allem dafür, ob sich der Regierungsrat an seine Ziele hält und die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele strategiekonform sind. Weiter prüft sie, ob der Terminplan eingehalten wird und wie allfällige Verzögerungen begründet werden.
- *Kapitel 1.5* enthält Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission an den Regierungsrat. Dabei handelt es sich – anders als in der Vergangenheit – um grundsätzliche, direktionübergreifende Empfehlungen, die den Regierungsrat als Gesamtgremium betreffen.
- *Kapitel 1.6* fasst das Prüfergebnis zusammen und enthält Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission hinsichtlich der künftigen Geschäftsberichterstattung des Regierungsrats.

### 1.3 Formale Prüfung des Geschäftsberichtes 2019

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 ist in drei Teile gegliedert. Dieses Format hat sich mittlerweile gut etabliert, auch wenn sich dadurch gewisse Abstimmungsprobleme zwischen den einzelnen Teilen ergeben, auf die weiter unten eingegangen wird. Für die Überprüfung stehen die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) im Vordergrund; bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission federführend.

#### 1.3.1 Struktur und Verständlichkeit von Teil I und II

Einleitend ist auf die komplizierte, zuweilen inkonsistente Terminologie des Geschäftsberichts hinzuweisen. Für die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Handlungsfelder ist von «Politikbereichen», für die darin enthaltenen Ziele der Regierungspolitik einmal von «langfristigen Zielen» (LFZ) und von «Legislaturzilen» (RRZ) oder von «Schwerpunkten» die Rede, wobei die langfristigen Ziele und die Legislaturzile teilweise (in etwas anderer Formulierung) deckungsgleich sind, teilweise aber auch nicht. Die Massnahmen zur Umsetzung der regierungsrätlichen Ziele werden einmal als «Massnahmen» und ein andermal als «Entwicklungsschwerpunkte» oder «Teilschwerpunkten» derselben bezeichnet. Dass diese Legislaturzile und Massnahmen dann im Zusammenhang mit der Planung der neuen Legislatur als «Richtlinien der Regierungspolitik» bezeichnet werden, die der Verwaltung während der Legislaturperiode als Orientierungshilfe dienen sollen, trägt nicht unbedingt zur Klarheit bei.

##### *Teil I – Regierungsrat*

Mit Teil I soll sich neben dem Kantonsrat auch die breitere Öffentlichkeit in kurzer Zeit eine Übersicht über die Themen verschaffen, die den Kanton Zürich im Berichtsjahr beschäftigt und gefordert haben. Teil I erfüllt die formalen Kriterien hinsichtlich Sprache und Umfang und verfügt zudem über eine ansprechende Bebilderung und ein zeitgemässes Layout.

Einleitend sind in einer Grafik die zehn Schwerpunkte der Regierungspolitik sowie die Zahl der Massnahmen dargestellt, die abgeschlossen, teilweise abgeschlossen, planmässig unterwegs oder verzögert sind – oder auf deren Umsetzung die Regierung gänzlich verzichtet hat. Auf welche Massnahmen der Regierungsrat verzichtet hat oder welche Massnahmen bereits vor dem Berichtsjahr abgeschlossen sind, erschliesst sich allerdings nicht, weil die vor 2018 abgeschlossenen Massnahmen nicht mehr aufgeführt sind.

In wenigen Sätzen geht der Geschäftsbericht auf den Abschluss der Legislaturperiode 2015–2019 ein. Zur aktuellen Legislatur heisst es etwas knapp «Der Regierungsrat hat im Juli des Berichtsjahres zehn neue Legislaturzile mit 53 Massnahmen vorgelegt. Bis 2023 möchte er dieses politische Programm mit der Bevölkerung, der Politik und der Verwaltung umsetzen». Im Sinne einer Bestandsaufnahme und einem Ausblick auf die kommenden Jahre der Regierungstätigkeit sollte hier umfassender auf die Ziele und Massnahmen des Regierungsrats für die Legislatur 2019–2023 eingegangen werden. Es fehlt jeglicher Hinweis auf die 2019 publizierten Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 und die übergreifenden Hauptziele der Regierung für die laufende Legislatur: Digitalisierung, Klimaschutz und die Bewältigung des Bevölkerungs- und Mobilitätswachstums.

Weiter finden sich in Teil I jeweils drei bis vier Texte zu Themen, welche die jeweils zuständigen Direktionen im Berichtsjahr beschäftigt haben. Der Bezug dieser Themen zu den Zielen und Massnahmen des Regierungsrates bleibt jedoch unklar. Es ist auch nicht ersichtlich, aufgrund welcher Kriterien die Auswahl erfolgte. Handelt es sich um Umsetzungen von Massnahmen im Zusammenhang mit den Legislaturzilen oder gar den langfristigen Legislaturzilen?

Oder handelt es sich um eine Auflistung von Themen, die eine breite Öffentlichkeit interessieren könnte? So wird beispielsweise berichtet, dass die Rad-Strassen-Weltmeisterschaften 2024 im Kanton Zürich stattfinden werden. Dabei handelt es sich offensichtlich nicht um einen Schwerpunkt der Regierungspolitik, sondern um eine Information für die interessierte Leserschaft. Im gleichen Politikbereich heisst es dann unter dem Titel «Vielfältiges Kulturangebot im gesamten Kanton», die Förderung des Kulturschaffens in den Gemeinden und Regionen sei einer der vier Schwerpunkte der Kulturförderung des Kantons. Tatsächlich handelt es sich bei der Kulturförderung um eines der langfristigen Ziele (LFZ 3.1) der Regierungspolitik. Im Politikbereich Bildung wiederum wird unter dem Titel «Kindergarten stärken» berichtet, dass im Berichtsjahr 2019 der Monitoringbericht zum Thema «Situation des Kindergartens im Kanton Zürich» herausgegeben wurde und dass aufgrund der Ergebnisse mehrere Projekte gestartet wurden. Dies entspricht offenbar der im Juli 2019 beschlossenen Massnahmen (RRZ 2b) zur Umsetzung des Legislaturziels RRZ2 für die aktuelle Legislatur 2019–2023.

Die Geschäftsprüfungskommission erachtete es als hilfreich, wenn bei diesen Kurztexthen darauf hingewiesen würde, ob ein konkretes Engagement oder die Lancierung eines Projektes in Verbindung stehen zu einem bestimmten Legislaturziel. Die aufgeführten Themen und Ereignisse sind andernfalls für die Leserinnen und Leser nur schwer in den Gesamtkontext einzuordnen. Generell empfiehlt die Kommission, die Komplexität in Teil I hinsichtlich Sprache und Struktur so anzusetzen, dass der Inhalt für ein breites Publikum verständlich bleibt.

Auch die Bebilderung und die Bildtexte erscheinen zuweilen etwas zufällig. Während Bild und Bildtext zum Politikbereich Bildung in direkten Bezug zum Fliesstext «Digitaler Wandel Sekundarstufe II» stehen, bleibt unklar, was die Bebilderung zum Politikbereich Umwelt und Raumordnung bezweckt. Im Bildtext wird über das ETH-Spin-off Climeworks berichtet und es heisst unter anderem, insgesamt seien an der ETH Zürich im letzten Berichtsjahr 242 Spin-offs gegründet worden. Einmal abgesehen davon, dass es sich bei der ETH Zürich um eine Anstalt des Bundes handelt, wird in den Kurztexthen in keiner Weise auf Spin-offs eingegangen. Ohnehin wären Spin-offs wohl eher ein Thema für den Bereich Volkswirtschaft beziehungsweise die Standortförderung. Das Bild zur Limmattalbahn hingegen ist nicht etwa beim Politikbereich Verkehr zu finden, wo über die Inbetriebnahme der 1. Etappe der Limmattalbahn berichtet wird, sondern – vielleicht aufgrund der hohen Investitionskosten? – beim Politikbereich Finanzen und Steuern.

Für jeden der zehn Politikbereiche sind in Teil I sodann die Legislaturziele aus der Legislaturperiode 2015–2019 aufgeführt. Pro Legislaturziel wird der Stand der Umsetzung festgehalten. Auf die einzelnen Politikbereiche folgen schliesslich überblicksartige Angaben zu den Finanzen und den Ressourcen (Personal, Immobilien, Informatik), zum allgemeinen Geschäftsgang, zur Rechtsetzung, zu den Finanzvorlagen und Volksabstimmungen.

## ***Teil II – Direktionen und Staatskanzlei***

Im Teil II wird einleitend ein Abriss über die Direktionen bzw. die Staatskanzlei und die aus ihrer Sicht wichtigsten Themen und Projekte des Berichtsjahres gegeben. Hier entsteht ein guter Überblick über die geleistete Arbeit, wobei Detaillierungsgrad und Umfang von Direktion zu Direktion variieren. Da anschliessend zu fast jeder Leistungsgruppe eine kurze Berichterstattung erfolgt, ergibt sich aus Teil II ein relativ umfassendes Bild zur Tätigkeit von Regierung und Verwaltung im Berichtsjahr. Erneut folgt dann eine Auflistung der Legislaturziele 2015–2019; wiederum fehlt der Überblick zu den Legislaturzielen 2019–2023. Danach folgen die Kennzahlen zur Finanzierung und zur Personal- und Lohnstatistik sowie ein Überblick über parlamentarische Vorstösse.

Auf die Übersicht zur Gesamtdirektion folgen die einzelnen Leistungsgruppen und, wo vorhanden, eine leistungsgruppenspezifische Auflistung der Massnahmen, die hier als «Entwicklungsschwerpunkte» bezeichnet werden. Die mitgelieferten Kurztexte entsprechen eins zu eins den Texten zu den Massnahmen in Teil I, wobei in Teil II die hilfreichen Querverweise weggelassen wurden (z.B. Massnahme RRZ 8.2a, Teil I, S. 23 bzw. Teil II, S. 127).

In Teil II könnte auf die Wiederholung der Legislaturziele und Massnahmen verzichtet werden, wie die Geschäftsprüfungskommission schon vor einem Jahr festgestellt hat. Die Gesamtdarstellung wird durch das zweimalige Auflisten der Massnahmen unübersichtlich, da die Politikbereiche nicht deckungsgleich sind mit den Direktionen und ihren Leistungsgruppen.

### **1.3.2 Lagebeurteilung des Regierungsrats**

*Erstens* sind die einführenden Worte des Regierungsrates in Teil I des Geschäftsberichtes aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission zu wenig aussagekräftig. Die Geschäftsprüfungskommission vermisst den einordnenden Rückblick auf die vergangene Legislaturperiode ebenso wie den Ausblick auf die kommende beziehungsweise bereits angelaufene Legislatur. Eine Beurteilung darüber, wo der Kanton Zürich heute steht und welche Kernziele sich die Regierung für die Legislatur 2019-2023 gesetzt hat, ist kaum möglich.

*Zweitens* bemängelt die Geschäftsprüfungskommission das Fehlen einer direktionsübergreifenden Lagebeurteilung. Positive Beispiele dazu finden sich ansatzweise in Teil II des Geschäftsberichts zum neuen Immobilienmanagement oder zur Strategie im Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie.

*Drittens* vermisst die Geschäftsprüfungskommission eine gewisse selbstkritische Auseinandersetzung des Regierungsrats mit seiner Arbeit. Angesichts der laufenden Diskussionen im Kantonsrat kommen beispielsweise die Ausführungen zur Kantonsapothek e etwas gar positiv daher. Selten ist von Herausforderungen die Rede, Probleme werden kaum thematisiert. So liesse sich beispielsweise darauf hinweisen, dass der Arbeitsvorrat an Steuererklärungen erst relativ spät beim Kantonalen Steueramt anfällt, wofür sich auch Gründe anführen liessen.

*Viertens* fehlt für die Geschäftsprüfungskommission schliesslich eine Einordnung der Lage des Kantons hinsichtlich seiner Beziehungen zu den anderen Kantonen und zum Bund. Auch der internationale Kontext bzw. die Verflechtungen mit dem Ausland fehlen. Die vielfältige interkantonale und internationale Zusammenarbeit in institutionalisierten Foren wie auch einzelnen Projekten – etwa in den Bereichen Bildung, Volkswirtschaft, Verkehr, Strafvollzug etc. – ist weitgehend ausgeblendet. Dies wird den tatsächlichen Aktivitäten von Regierung und Verwaltung kaum gerecht.

### **1.3.3 Interne Kontrollsysteme**

Der Geschäftsbericht enthält nur wenige Hinweise zu internen Kontrollsystemen und dem Risikomanagement. Auf das interne Kontrollsystem (IKS) wird in Teil III unter dem Titel «Finanzielles Risikomanagement» (Teil III, S. 20) eingegangen. Die wesentlichen finanziellen Risiken seien damit abgedeckt. Die Bedeutung des IKS sollte aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission indessen über finanzielle Aspekte hinausreichen und auch Risiken etwa im Bereich der IT, der Geschäftsbearbeitung, des Personalwesens und generell operationellen Risiken beinhalten. Nach Auffassung der Kommission sollte der Geschäftsbericht auch Aussagen dazu enthalten, inwieweit ein IKS für solche organisatorischen und technischen Risiken etabliert ist.

Auf die fehlenden Angaben zum Informatiksicherheitsmanagementsystem (ISMS) hat die Geschäftsprüfungskommission bereits letztes Jahr hingewiesen.

### **1.3.4 Abschliessende Beurteilung**

Während die Geschäftsprüfungskommission Teil I als mangelhaft beurteilt, liefern Teil II und III des Geschäftsberichts detaillierte Informationen und ergeben ein umfassendes Bild über den Verlauf des Geschäftsjahres. Dem Anspruch, damit ein interessiertes Fachpublikum anzusprechen, wird der Regierungsrat aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission grundsätzlich gerecht. Da die definierten Politikbereiche und die einzelnen Direktionen mit ihren Leistungsgruppen nicht deckungsgleich sind, ist es anspruchsvoll, sich im gesamten Geschäftsbericht über die drei Teile hinweg zurechtzufinden. Insgesamt ist die Berichterstattung aber als zweckmässig zu beurteilen; sie vermittelt ein umfassendes Bild über den Verlauf des Geschäftsjahres und erfüllt die formalen Kriterien der Vollständigkeit, wobei eine einheitliche Terminologie fehlt. Entsprechend empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission auf eine Verbesserung hinzuwirken. Der Geschäftsbericht entspricht im Übrigen sprachlich und vom Erscheinungsbild her einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht.

## **1.4 Überprüfung der Legislaturziele des Regierungsrates**

Der Regierungsrat arbeitet mit mehreren Instrumenten der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft, die in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) abgebildet sind.

- Zu Beginn der Legislatur nimmt der Regierungsrat eine Lagebeurteilung vor und erlässt darauf die Richtlinien der Regierungspolitik mit den langfristigen Zielen (LRZ) und den Legislaturzielen (RRZ).
- Danach stellt er ihre Umsetzung jährlich im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) dar 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.

### **1.4.1 Fehlende Aussage zu den Legislaturzielen 2019–2023**

Der Regierungsrat hat seine Richtlinien der Regierungspolitik für die Jahre 2019–2023 mit den langfristigen Zielen und den Legislaturzielen im Juli 2019 verabschiedet, geordnet nach zehn Politikbereichen: Öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Gesellschaft und soziale Sicherheit, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Volkswirtschaft, Finanzen und Steuern sowie Allgemeine Verwaltung.

Leider fanden diese neuen Legislaturziele praktisch keinen Eingang in den Geschäftsbericht 2019 – von einigen Ausnahmen abgesehen. So nimmt etwa die Finanzdirektion in ihrem Direktionsüberblick (Teil II, S. 84) unter dem Titel «Neue Legislaturzielmassnahmen im Bereich der Digitalisierung» Bezug auf das neue Legislaturziel RRZ 10.

Gleichzeitig mit dem Geschäftsbericht 2018 hat der Regierungsrat im April 2019 seinen Bericht über die Legislatur 2015–2019 präsentiert, was von der Geschäftsprüfungskommission letztes

Jahr kritisiert wurde. Hauptkritikpunkt war die Integration des Legislaturberichts in den Geschäftsbericht 2018. Die Geschäftsprüfungskommission beurteilte dies einerseits aus formalen Gründen kritisch, da der Kantonsrat den Geschäftsbericht des Regierungsrates genehmigen muss, der Legislaturbericht hingegen nicht der Genehmigung durch den Kantonsrat untersteht. Problematischer war jedoch, «dass ein massgeblicher Teil der Massnahmen der Legislaturziele zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch gar nicht abgeschlossen werden konnte». Wie die Regierung in ihrem Bericht zur Legislatur 2015-2019 festhielt, sollten die meisten Massnahmen (55 von 110) im Jahr 2019 ihren Abschluss finden.

Wie sich nun anhand des Geschäftsberichts 2019 zeigt, ergeben sich in Bezug auf die Überprüfung der Umsetzung der Legislaturziele und die Berichterstattung der Regierung im Zusammenhang mit dem Legislaturwechsel einige Probleme. Da ein grosser Teil der Massnahmen noch nicht vollständig umgesetzt war, als der Legislaturbericht vor einem Jahr präsentiert wurde, konzentriert sich auch der Geschäftsbericht 2019 praktisch nochmals ausschliesslich auf die Ziele und Massnahmen der vergangenen Legislaturperiode. Dies ist angesichts der Tatsache, dass eigentlich nur vier von zwölf Monaten des Berichtsjahres auf die Legislatur 2015–2019 entfallen, nicht zweckmässig. Was die Regierung in den übrigen acht Monaten des Jahres 2019 beziehungsweise seit der Präsentation der Richtlinien 2019–2023 im Juli 2019 zur Umsetzung der neuen Legislaturziele unternommen hat, kann aufgrund des Geschäftsberichts 2019 nämlich in keiner Weise beurteilt werden. Es fehlt somit die Zwischenberichterstattung zu den aktuellen Legislaturzielen und die Geschäftsprüfungskommission sieht sich entsprechend nicht in der Lage, Aussagen zu den Legislaturzielen 2019–2023 zu machen. Die mangelnde strategische Gesamtsicht, die bereits weiter oben bemängelt wurde, wird damit noch augenscheinlicher.

#### **1.4.2 Zielerreichung der Legislaturziele 2015–2019**

Die Geschäftsprüfungskommission fokussiert aufgrund der in 4.1 gemachten Feststellungen noch einmal auf die Legislaturziele der vergangenen Legislatur. Die meisten der Massnahmen, die zum Zeitpunkt der Herausgabe des Berichtes über die Legislatur 2015–2019 noch offen waren, konnten im Lauf von 2019 abgeschlossen werden. Bei den beiden Massnahmen, auf deren Umsetzung verzichtet wurde, wird eine einleuchtende Begründung geliefert. Auch die Gründe für die Verzögerungen bei der Umsetzung von acht Massnahmen sind nachvollziehbar. Gemäss Geschäftsbericht 2019 konnten 98 von ursprünglich 110 geplanten Massnahmen abgeschlossen werden. Teilweise abgeschlossen war eine Massnahme, planmässig unterwegs ebenfalls eine Massnahme und verzögert waren 8 Massnahmen. Auf die Umsetzung von zwei Massnahmen wurde verzichtet (vgl. Teil I, S. 5–29). Gewisse Zweifel an dieser beachtlichen Erfolgsrate kommen jedoch auf, wenn man zur Massnahme RRZ 10.2h betreffend Aufbau eines elektronischen Patientendossiers liest, diese Massnahme sei bereits 2018 abgeschlossen worden.

Die Darstellung der Legislaturziele in Teil I des Geschäftsberichts ist grundsätzlich klar und verständlich, auch wenn man sich hier für die zukünftigen Geschäftsberichte überlegen müsste, jeweils auch die abgeschlossenen Legislaturziele aufzuführen. So ist nicht nachvollziehbar, wieso im Geschäftsbericht 2019 die Massnahme RRZ 4.2a, «Qualität und Effizienz des Zürcher Rettungswesens optimieren», die 2018 abgeschlossen wurde, aufgeführt wird. Die Massnahme RRZ 2.1b, «Die Lehrmittelplanung und -entwicklung auf die Anforderungen des neuen Lehrplans ausrichten und digitale Lehr- und Lernmedien entwickeln», von der es im Geschäftsbericht 2018 heisst, sie werde 2019 abgeschlossen, wird jedoch nicht aufgeführt. Deshalb schlägt die GPK im Sinne eines umfassenden Controllings vor, jeweils den Stand der Umsetzung aller

Legislaturziele und der einzelnen Massnahmen dazu anzugeben, auch wenn sie bereits abgeschlossen worden sind. Im Gegenzug könnte auf die Wiederholung der Legislaturziele in Teil II verzichtet werden, da der Text ohnehin identisch ist.

Die Geschäftsprüfungskommission hat Verständnis dafür, dass der Regierungsrat zum Abschluss der Legislatur abgeschlossene Legislaturziele beziehungsweise Massnahmen präsentieren möchte. Vielfach sind die neuen Legislaturziele und Massnahmen auch so formuliert, dass sie die kontinuierliche Arbeit der Direktionen in den einzelnen Politikbereichen widerspiegeln. Es ist klar, dass Ziele wie die Verbrechensbekämpfung, die Standortförderung, die Bewältigung der steigenden Mobilität oder Anstrengungen im Bereich der Bildung oder Integration fortwährende Aufgaben darstellen. Dennoch würde es die Geschäftsprüfungskommission sehr begrüssen, wenn im Geschäftsbericht auch über einen Legislaturwechsel hinaus darauf hingewiesen und die Gründe genannt würden, wenn es zu Problemen bei der Umsetzung kommt.

### **1.5 Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission**

Die Geschäftsprüfungskommission gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und insbesondere an die jeweiligen Direktionen primär in ihrem eigenen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird. Im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichts des Regierungsrats beschränkt sich die GPK – im Unterschied zu früheren Jahren – auf übergeordnete Empfehlungen und direktionsübergreifende Themen.

Was die Arbeit der kantonalen Verwaltung beziehungsweise der Direktionen anbelangt, ist sich die Geschäftsprüfungskommission bewusst, dass es nicht einfach ist, über die Jahre gewachsene Strukturen zu erneuern. Der Königsweg muss auch nicht in jedem Fall eine Zentralisierung sein. Kurze Wege und direkte Zuständigkeiten können zuweilen durchaus gewinnbringend und sinnvoll sein. Zugleich versprechen eine direktionsübergreifende Koordination und Zusammenarbeit in vielen Bereichen eine leistungsfähigere Verwaltung. Effiziente und zielführende direktionsübergreifende Strukturen in zentralen Funktions- und Querschnittsbereichen werden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission aus Eigeninteresse und einem ungenügenden Blick über die eigenen Organisationsstrukturen hinweg noch zu oft verhindert oder verzögert. Es ist unabdingbar, dass der Regierungsrat diesen Bereichen und Aufgaben hohe Aufmerksamkeit zukommen lässt. Er muss sicherstellen, dass seine strategischen Entscheide zeitgerecht umgesetzt werden und die Umsetzung direktionsübergreifend kontrolliert wird. Allgemein weist die Geschäftsprüfungskommission darauf hin, dass der Gesamtregierungsrat seine Führungsfunktion für die gesamte kantonale Verwaltung – über die Zuständigkeit der jeweiligen Direktionsvorstehenden hinaus – verstärkt wahrnehmen sollte. Dazu braucht es die notwendigen strategischen Entscheide und für deren Umsetzung die nötigen Controlling-Instrumente sowie ein wirksames Risikomanagement.

Im Folgenden soll kurz auf drei konkrete direktionsübergreifende Themenbereiche eingegangen werden, in denen es aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission weiterhin Handlungsbedarf gibt.

#### *Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und Digitale Verwaltung*

Die Geschäftsprüfungskommission empfahl in der Vergangenheit, dass der Gesamtregierungsrat und seine Mitglieder künftig eine starke Führungsrolle im IT-Management der Kantonsverwaltung übernehmen und dabei gesamtkantonalen Interessen Vorrang einräumen (GPK Empfehlung RR 8). In der letzten Legislatur wurden aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission in diesem Bereich auf konzeptioneller Ebene wichtige Weichen gestellt, wobei sich erste positive

Resultate abzeichnen. Der Regierungsrat hat damit einen wichtigen Schritt zur stärkeren Wahrnehmung seiner Führungsverantwortung gemacht. Mit der Etablierung des strategischen Gremiums Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI), in dem drei Regierungsmitglieder Einsitz nehmen, hat er dies auch organisatorisch verankert. Die Geschäftsprüfungskommission nimmt zur Kenntnis, dass der Regierungsrat mit erheblichen finanziellen und personellen Folgeaufwendungen aus der IKT-Strategie rechnet. Sie erwartet, dass der Regierungsrat diese Effekte in der Finanzplanung transparent und nachvollziehbar ausweist, damit der Kantonsrat die entsprechende finanzpolitische Beurteilung vornehmen kann. Insbesondere bei der Aufbereitung der finanziellen Folgen aus der Digitalisierungsstrategie für die Sekundarstufe II sieht die Geschäftsprüfungskommission noch Verbesserungsbedarf.

Auch mit Blick auf die Digitalisierung hat sich der Regierungsrat mit seiner Strategie Digitale Verwaltung (RRB 390/2018) ein verwaltungsweit koordiniertes Vorgehen vorgenommen, was zu begrüßen ist. Die Umsetzungsarbeiten wurden teilweise mit Verzögerung begonnen, gerade bei Projekten, bei denen ein grösserer direktionsübergreifender Abstimmungsbedarf besteht. Für eine koordinierte Umsetzung sind aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission noch Verbesserungen beim Informationsfluss von den dezentralen Direktionen zur federführenden Staatskanzlei sowie eine zentrale Übersicht über den Umsetzungsaufwand nötig.

#### *Personalwesen*

In der Vergangenheit hat die Geschäftsprüfungskommission empfohlen, der Regierungsrat und seine Mitglieder sollen ihre Führungsverantwortung zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens wesentlich stärker als in der Vergangenheit wahrnehmen. Ausserdem wurde dem Regierungsrat nahegelegt, die Weisungsbefugnis des Personalamtes zu verstärken, damit vermehrt fachliche Weisungen und Richtlinien erlassen statt blosser Empfehlungen abgegeben werden können (GPK-Empfehlung RR 22 und RR24). Diese Empfehlungen sind bisher nur teilweise erfüllt. Die Geschäftsprüfungskommission erkennt bei den Verantwortlichen der Finanzdirektion und des Personalamts zwar den Willen, auf eine verstärkte direktionsübergreifende Koordination im kantonalen Personalwesen hinzuwirken, in den einzelnen Direktionen ist dieser Wille nach Wahrnehmung der Geschäftsprüfungskommission indessen nach wie vor nicht überall ausreichend vorhanden.

Die Geschäftsprüfungskommission hat am 30. Oktober 2017 ein entsprechendes Postulat eingereicht. Mit der Vorlage 5584 vom 10. Dezember 2019 beantragt der Regierungsrat nun die Abschreibung des Postulats. Die Vorlage wurde der Kommission für Staat und Gemeinden zugewiesen. Die Beratung hat sich aufgrund der ausserordentlichen Lage verzögert, deshalb wird die Geschäftsprüfungskommission deshalb in ihrem kommenden Tätigkeitsbericht Stellung dazu nehmen. Primär wird sie die Umsetzung der Personalstrategie 2019–2023, über die im Geschäftsbericht 2019 ausführlich berichtet wird (Teil II, S. 84), im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit kritisch begleiten.

#### *Beschaffungswesen*

Die Geschäftsprüfungskommission empfahl in der Vergangenheit im Austausch mit den übrigen Aufsichtskommissionen die Gründung einer Einheit für Beschaffungen. Diese sollte einer Direktion (Finanzdirektion) zugeordnet sein, operativ direktionsübergreifend wirken und für sämtliche Einkaufsgüter des Kantons in Zusammenarbeit mit den Nutzereinheiten die Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens steuern, koordinieren, überprüfen und laufend vorantreiben. Mit RRB Nr. 202 vom 7. März 2018 hat der Regierungsrat eine Beschaffungspolitik beschlossen und diese auf den 1. April 2018 in Kraft gesetzt. Dennoch hält die Geschäftsprüfungskommission grundsätzlich an ihrer Empfehlung fest. In der Beschaffungspolitik des Regierungsrates heisst es: «Der Kanton Zürich setzt direktionsübergreifende Gremien ein, um den

koordinierten Vollzug der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen sicherzustellen sowie eine stete Optimierung und gezielte Weiterentwicklungen des kantonalen Beschaffungswesens zu fördern.» Weiter wird ausgeführt, dass mit diesen Gremien eine breit abgestützte Entwicklung des kantonalen Beschaffungswesens gefördert werden soll. Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission müssen diese «direktionsübergreifenden Gremien» unbedingt mit den nötigen Weisungsbefugnissen und Kompetenzen ausgestattet werden. Die Finanzkommission hat deshalb beschlossen, das Thema weiterzuverfolgen und sich im Beisein einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission regelmässig über die Umsetzung der Beschaffungspolitik informieren zu lassen.

## **1.6 Zusammenfassung des Prüfergebnisses**

Der Regierungsrat legt nach Einschätzung der Geschäftsprüfungskommission einen verständlichen und differenzierten Geschäftsbericht vor. Die Struktur des Berichts ist grösstenteils nachvollziehbar. Aus formaler Sicht erfüllt er die Erwartungen an eine zeitgemässe Berichterstattung über die Geschäftstätigkeit des Regierungsrates.

Die Geschäftsprüfungskommission erkennt bei ihrer Prüfung des Geschäftsberichts auch einige Mängel in der Berichterstattung, die sie dem Regierungsrat für die kommenden Jahre zur Behebung empfiehlt.

Zur Gesamtlage des Kantons Zürich aus strategischer Sicht zum Zeitpunkt der Publikation enthält der Geschäftsbericht kaum Aussagen. Der Bezug zu anderen Kantonen, zum Bund und zu internationalen Entwicklungen wird ausgeklammert. Der Kanton Zürich findet jedoch nicht kontextlos statt. Deshalb empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission künftig eine solche politische Einordnung vorzunehmen und fordert den Regierungsrat auf, diesen Mangel bei der nächsten Publikation des Geschäftsberichts zu beheben.

Aussagen zu den Legislaturzielen und –Massnahmen für die Legislatur 2019-2023 fehlen im Geschäftsbericht für das Jahr 2019 praktisch vollständig. Der Geschäftsbericht enthält nur Aussagen zu den Zielen der vergangenen Legislatur. Eine Beurteilung der Umsetzung der aktuellen Legislaturziele ist daher nicht möglich. Diesbezüglich ist die Berichterstattung als ungenügend zu beurteilen.

Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass der Regierungsrat die konzeptionellen Mängel in der Geschäftsberichterstattung, insbesondere beim Übergang zu einer neuen Legislatur, behebt. Es war das erste Mal seit der Einführung des dreiteiligen Geschäftsberichts, dass ein Legislaturwechsel stattfand. Die Geschäftsprüfungskommission erwartet, dass die im Rahmen der Geschäftsberichterstattung zu den Jahren 2018 und 2019 festgestellten Mängel künftig behoben werden.

Das Controlling der Legislaturziele und der Massnahmen zu ihrer Umsetzung ist zu wenig aussagekräftig. Die GPK erwartet eine kontinuierliche Fortschrittsüberprüfung und eine transparente Berichterstattung gegenüber dem Kantonsrat und der Öffentlichkeit. Dieses Reporting soll in einer einfach verständlichen Weise erfolgen, damit alle Interessierten die Leistung des Regierungsrats und seiner Verwaltung nachvollziehen und beurteilen können.

Wie bereits in früheren Jahren empfiehlt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat als Gesamtgremium in seiner Berichterstattung auch auf Schwierigkeiten und Herausforderungen angemessen hinzuweisen. Dazu gehören das selbstkritische Überprüfen der eigenen Leistungsziele und das Aufzeigen der eingeleiteten Massnahmen zur Behebung erkannter Probleme.

Abschliessend dankt die Geschäftsprüfungskommission dem Regierungsrat für den ausführlichen Geschäftsbericht und die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat im Jahr 2019. Sie dankt auch allen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für die geleistete Arbeit zugunsten des Kantons Zürich.

Zürich, 18. Juni 2020

Im Namen der Kommission

|                |                 |
|----------------|-----------------|
| Der Präsident: | Der Sekretär    |
| Beat Habegger  | Daniel Bitterli |

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2019 bis Mai 2020**

### **2.1 Allgemeines**

Gemäss § 40 des Kantonsratsreglements (KRR) übt die Justizkommission die parlamentarische Kontrolle über die obersten Gerichte sowie die ihnen unterstellten Gerichte und Amtsstellen als auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, die der Direktion der Justiz und des Innern unterstehen oder ihr administrativ angegliedert sind, aus. Zudem stellt sie dem Kantonsrat Antrag auf Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates im Bereich der Strafverfolgungsbehörden sowie zu Beratungsgegenständen, die von den obersten Gerichten unterbreitet werden. Schliesslich prüft sie gemäss § 41 KRR die Richterkandidaturen der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte gemäss Art. 75 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV).

### **2.2 Parlamentarische Kontrolle**

Gemäss § 104 des Kantonsratsgesetzes (KRG) unterliegen der parlamentarischen Kontrolle nach Massgabe von Art. 57 KV die Geschäftsführung und die Haushaltführung des Regierungsrates, der obersten Gerichte und ihrer Verwaltungen sowie weiterer Träger von Aufgaben des Kantons. Der Kantonsrat prüft nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 105 Abs. 1 KRG). Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können weder staatliche Akte aufgehoben oder abgeändert noch Weisungen erteilt werden. Zu einer Überprüfung der richterlichen Entscheide in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht sind der Kantonsrat und seine Organe nicht befugt (§ 104 Abs. 3 KRG). Gemäss § 84 i.V.m. § 110 KRG kann die Justizkommission im Rahmen ihres Bereichs der parlamentarischen Kontrolle beim Regierungsrat bzw. bei der zuständigen obersten Justizbehörde die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung oder des Finanzhaushaltes in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Sie kann zudem gemäss § 110 Abs. 1 lit. b KRG unter Wahrung der in § 111 Abs. 2 KRG genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ und ohne dessen Teilnahme in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen, sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. Die Mitglieder des Regierungsrates und der obersten Gerichte sind verpflichtet, der Justizkommission wahrheitsgemäss und vollständig Auskunft über dienstliche Angelegenheiten zu erteilen und Akten herauszugeben. Es bedarf keiner Entbindung vom Amtsgeheimnis. Die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften können zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren verweigert werden. Ebenso kann die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften zu erledigten richterlichen Entscheiden verweigert werden (§ 111 KRG). Die Justizkommission teilt die Ergebnisse ihrer Prüfungen dem zuständigen obersten Organ mit und kann Empfehlungen abgeben.

### **2.3 Weitere Geschäfte der Justizkommission**

Nebst den bereits erwähnten Aufgaben der Justizkommission prüft sie auch Eingaben von Dritten im Bereich der Parlamentarischen Kontrolle, behandelt Begnadigungsgesuche und stellt Antrag zu den von der Geschäftsleitung zugewiesenen Ermächtigungsgesuchen zu einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen (§ 42 KRR und § 132 Abs. 3 KRG). Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission keine Aufsichtseingaben zu behandeln, es wurden ihr aber vier Ermächtigungsgesuche von der Geschäftsleitung zur Antragstellung zugewie-

sen. Dabei bilden Ermächtigungsgesuche, welche rein querulatorischer Natur und unverständlich oder offensichtlich unbegründet sind die Mehrheit. Auch wenn sie regelmässig in einer Nichterteilung der Ermächtigung enden, erfordern sie einen erheblichen Aufwand der Justizkommission und der Geschäftsleitung des Kantonsrates. Insbesondere die Eintreibung der Verfahrenskosten ist mit vergeblichem zusätzlichem Aufwand verbunden, da die Gesuchstellenden meist weder zahlungswillig noch zahlungsfähig sind. Oftmals ist den Gesuchstellenden auch nicht bewusst, dass sie mit einer Strafanzeige bei der Polizei ein am Ende meist kostenpflichtiges Verfahren beim Kantonsrat auslösen. Das per 1. Mai 2020 in Kraft getretene neue Parlamentsrecht bringt diesbezüglich weitere Optionen, nämlich ein Nichteintreten der Geschäftsleitung und die Auferlegung eines Kostenvorschusses (§ 132 Abs. 1 und 2 KRG).

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

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission im Rahmen von Ersatzwahlen 15 Ämter ausgeschrieben und 56 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Dazu kamen zwei von den Gerichten in ihrem Vorschlagsrecht überwiesene Bewerbungen. Die Justizkommission stellt fest, dass es im Verlauf der letzten Jahre in gewissen Bereichen schwieriger geworden ist, geeignete Kandidatinnen und Kandidaten zu finden. Namentlich Anzeigen für spezifische Bereiche des Handelsgerichts und auch für Ämter am Sozialversicherungsgericht mussten teilweise mehrmals ausgeschrieben werden. Die Justizkommission kann diese Tendenz noch nicht einordnen.

Mit § 41 Abs. 3 KRR erteilte der Kantonsrat der Justizkommission den Auftrag, die Einzelheiten der Prüfung in einem Reglement zu regeln, das der Genehmigung durch die Geschäftsleitung untersteht. Mit dem "Reglement über die Prüfung von Kandidatinnen und Kandidaten für die gesamtkantonale Gerichte" hat die Justizkommission ihren Auftrag erfüllt. Beim Grossteil der Bestimmungen handelt es sich um bisher gelebte Praxis. Was sich bewährt hat, wurde so aufgenommen, wo Verbesserungspotential erkannt wurde, wurde dieses integriert und entsprechende Anpassungen zu machen. Der Kommission war es ein grosses Anliegen, Ihre Arbeit bei der Prüfung der Kandidierenden möglichst transparent darzulegen und die Abläufe einfach und nachvollziehbar darzustellen. Mit der Einführung des elektronischen Bewerbungstools "Reflin" hatte die Geschäftsleitung bereits einige wegweisende Entscheidungen zur verbesserten und effizienteren Zusammenarbeit von Justizkommission und Interfraktionellen Konferenz gefällt. In logischer und sinnvoller Fortführung dieser Neuerung hatte daher die Justizkommission einige Anpassungen der bisherigen Zusammenarbeit eingebracht, welche der Stärkung und der Effizienz der Zusammenarbeit dieser Gremien dienen. Das Reglement wurde von der Geschäftsleitung ohne Gegenstimmen genehmigt und trat am 1. Mai 2020 in Kraft.

## **2.5 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 und weiterer Regierungsratsbeschlüsse, des Jahresberichts der Staatsanwaltschaft, die mündliche Berichterstattung der Verantwortlichen an den Kommissionssitzungen und die Berichterstattungen der einzelnen Mitglieder der Justizkommission aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen.

## 2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene

### 2.5.1.1 Geschäftslast

Die Zahl der neu eingegangenen Fälle bei den Zürcher Staatsanwaltschaften lag im Berichtsjahr mit 28'748 neuen Geschäften über alles gesehen geringfügig unter dem Vorjahresniveau. In einzelnen Bereichen wie etwa bei der Kantonalen Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte musste jedoch eine Zunahme der Fälle von über 40 Prozent verzeichnet werden. 15'108 Einvernahmen wurden insgesamt durchgeführt und 28'847 Fälle konnten abgeschlossen werden. Die über Jahre hinweg hohe Arbeitsbelastung in der gesamten Organisation hat sich auch im Berichtsjahr akzentuiert. Die Zahl der Pendenzen, also die am Jahresende noch nicht abgeschlossenen Fälle, erhöhte sich gegenüber dem Vorjahr um rund fünf Prozent. Im Hinblick auf zukünftige personelle Ressourcen hat daher die Staatsanwaltschaft im Berichtsjahr einen Entwicklungsplan erarbeitet als Grundlage für die Finanz- und Ressourcenplanung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, welcher auch der Justizkommission im Rahmen einer Sitzung vorgestellt wurde.

Bei den Erledigungsarten zeigt sich, dass knapp die Hälfte der Verfahren in einer Einstellung enden, die restlichen Verfahren werden durch Strafbefehl oder Anklage an das zuständige Gericht erledigt.

Eine Auswertung der Eingänge nach Deliktskategorie zeigte auch im vergangenen Jahr die Vermögensdelikte mit rund 33% an der Spitze, wiederum gefolgt von den Verbrechen und Vergehen gegen das Strassenverkehrsgesetz. Mit 15% der eingegangenen Fälle haben die Delikte gegen die Freiheit die Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz auf dem dritten Platz abgelöst. Bei näherer Betrachtung der regionalen Verteilung zeigt sich, dass bereits 75% der Widerhandlungen gegen das Strassenverkehrsgesetz ausserhalb der Stadt Zürich behandelt werden (STA Winterthur/Unterland rund 34%). Es kann vermutet werden, dass sich diese Tendenz mit der massiven Zunahme von Strassenverkehrsdelikten, insbesondere der Raserei, während der Corona-Pandemie im Jahr 2020 noch verstärken wird.

#### *Regionale Staatsanwaltschaften*

Rund 27'700 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf Regionalen Staatsanwaltschaften ein, was in etwa dem Niveau des Vorjahres entspricht. Die Erledigungen waren leicht rückgängig. Dies kann namentlich mit einer grossen Anzahl von Urlauben (insb. Mutterschaft) sowie anderen Abwesenheiten bei den Verfahrensleitungen erklärt werden. Zwar wurden die Vakanzen vorübergehend besetzt, jedoch wurde die Effizienz durch die jeweilige Einarbeitungszeit der Stellvertretungen geschmälert. Indes konnten die ältesten Pendenzen, die bereits seit über zwei Jahren bestehen, stark reduziert werden.

Im Unterschied zu anderen Jahren, verzeichnete nicht mehr die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland sondern die Staatsanwaltschaft See/Oberland die grösste Zunahme von Eingängen. Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland bleibt aber mit 27,5 % aller Eingänge bei den Regionalen Staatsanwaltschaften eine stark belastete Amtsstelle. Dies lässt sich namentlich auf gewisse, nicht veränderbare Faktoren zurückführen, wie beispielsweise die Grösse des Gebietes. Andere Regionen haben aber mittlerweile etwas nachgeholt, sodass die Belastung in Winterthur weniger heraussticht als in der Vergangenheit. Dennoch wurden zur Entlastung 95 Verfahren an andere Stellen übertragen.

#### *Kantonale Staatsanwaltschaften*

Nach dem Jahr des Umbruchs 2018, hatten die Kantonalen Staatsanwaltschaften auch 2019 ein intensives Jahr. Obschon die Eingänge um 19% gegenüber dem Vorjahr abnahmen, kann dies

nur wenig über die Belastungssituation der einzelnen Kantonalen Staatsanwaltschaften aussagen.

Die auf schwere Gewaltkriminalität spezialisierte Staatsanwaltschaft I hatte 2019 gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Zunahme an vollendeten Tötungsdelikten zu verzeichnen. Nebst den schweren Kapitalverbrechen, welche ca. 30% der Fälle ausmachen, bearbeiten die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Staatsanwaltschaft I andere Fälle von schwerer Gewalt inkl. Gewalt gegenüber Kindern (ebenfalls ca. 30%), Fälle von qualifizierter häuslicher Gewalt (30%) sowie die sogenannten Ärztefälle, also Untersuchungen wegen schweren ärztlichen Kunstfehlern (10%).

Das Jahr 2019 stand bei der Staatsanwaltschaft II im Zeichen der Konsolidierung, nachdem im Jahr zuvor die sogenannte Abteilung A für Besondere Untersuchungen in die Organisation integriert worden war. Im Berichtsjahr führte diese Staatsanwaltschaft zusammen mit der Polizei eine Task Force im Bereich der Geldwäscherei, einem der neuen regierungsrätlichen Schwerpunkte in der Strafverfolgung. Damit reagieren die Behörden auf den Umstand, dass im Kanton Zürich Strukturen bestehen, mit denen viel Geld gewaschen wird. Die vor allem in den letzten Jahren stark ausgebauten Abteilung D (Kompetenzzentrum Cybercrime) hatten im Berichtsjahr vor allem mit umfangreichen Phishing-Komplexen zum Nachteil von Banken, Ermittlungen gegen den illegalen Drogenhandel im Darknet sowie Verfahren gegen Ripdealer und Geldwäscher zu tun. Anzumerken ist die Besonderheit des Cybercrimes hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit. Da sich diese teilweise schwer bestimmen lässt oder während des Verfahrens ändert, gibt es viele Fälle, die während der Bearbeitung an ausländische Behörden zu überweisen sind. Umgekehrt scheitern viele, häufig sehr aufwändige Rechtshilfeverfahren, die seitens der Zürcher Staatsanwaltschaft unternommen werden müssen. Doch gelinge es immer mehr, einen gewissen "Abwehrschirm" zu bilden, und so den potentiellen Cyberkriminellen das Gefühl zu vermitteln, dass man im Kanton Zürich erwischt werden könnte. Zürich soll für Cyberkriminelle ein möglichst unattraktiver Ort werden.

Bei der für qualifizierte Wirtschaftskriminalität und internationale Rechtshilfe zuständigen Staatsanwaltschaft III wurde die Rekordmarke vom Frühjahr 2012 mit damals 217 Pendenzen erreicht. Zudem hat die Auslastung in der auf internationale Rechtshilfe spezialisierten Abteilung D erheblich zugenommen. Trotz der grossen Belastung konnte in 25 erst- und zweitinstanzlichen Verfahren eine Verurteilungsquote von nahezu 100% erreicht werden und 32 Beschuldigte wurden zu Freiheits- oder Geldstrafen verurteilt. Ein relativ neues Phänomen sind Cyberanlagebetrüger in den Bereichen binärer Optionen und Kryptowährungen. Hier kam es im Berichtsjahr zu zahlreichen Anzeigen. Es geht hierbei um Fälle, bei welchem aus dem Ausland operierende Betrüger Investorenmittel von erheblichem Umfang erwirken konnten, indem sie gefälschte Internetwebsites bzw. Online-Trading-Plattformen verwendeten.

### **2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung**

Im Jahr 2019 beschäftigen die Staatsanwaltschaften 428 Personen in 368 Vollzeiteneinheiten, wobei 55% der Mitarbeitenden juristisch und 45% kaufmännisch tätig sind. Knapp zwei Drittel der Angestellten sind Frauen. 30% der Angestellten arbeiten Teilzeit.

Die Staatsanwaltschaft hat im Rahmen von STR2020 ihre Personalsituation detailliert analysiert und ist zum Schluss gekommen, dass die Arbeitsbelastung in den letzten zehn Jahren markant gestiegen ist. Gründe dafür hat sie beim Bevölkerungswachstum, bei neueren Phänomenen wie der Cyberkriminalität oder bei der Entwicklung zu einer 24-Stunden-Gesellschaft mit stark steigender Eventfrequenz festgemacht. Doch auch der Ausbau des materiellen Strafrechts oder

der administrative Mehraufwand durch die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung erhöhten den Mehraufwand für die Fallbearbeitenden. Gemäss der Analyse der Staatsanwaltschaft kann der Personalbestand mit diesen Anforderungen nicht mehr Schritt halten, was sich in längeren Bearbeitungszeiten und zunehmenden Pendenzen zeigt. Der auf diesen Erkenntnissen basierende Entwicklungsplan der Staatsanwaltschaften dient als Argumentarium und Entscheidungsgrundlage gegenüber den politischen Entscheidungsträgern. Der Entwicklungsplan sieht ausgehend vom Stand Mai 2019 bis ins Jahr 2026 zusätzliche personelle Ressourcen von 15% bzw. 54 neuen Stellen vor. Dies zur Abdeckung bereits bestehenden personellen Nachholbedarfs als auch zur Bewältigung voraussehbarer neuer Entwicklungen und Abläufe. Erste Stellen wurden bereits vom Regierungsrat im Herbst 2019 genehmigt.

#### *Überzeit-, Überzeitstunden- und Ferienguthaben*

In den letzten Jahren waren bei den verschiedenen Staatsanwaltschaften unterschiedliche Entwicklungen in diesem Bereich zu verzeichnen. Zurzeit sind die Verantwortlichen vorsichtig optimistisch, dass sich die Guthaben wieder in einem tragbaren Bereich einpendeln. Dazu beigetragen haben verbindliche Fünfjahrespläne mit den Betroffenen zum Abbau der überschüssenden Guthaben.

### **2.5.1.3 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 27. Februar 2019 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2019–2022 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 eine Anpassung im Verlaufe des Projektes verlangen, um die ursprünglichen Ziele erreichen zu können.

#### *Neu festgelegte Schwerpunkte*

Für den Zeitraum 2019-2022 wurden für die Oberstaatsanwaltschaft und die Polizei folgende Schwerpunkte festgelegt:

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

Alle Schwerpunkte konnten im Berichtsjahr gestartet werden, wobei die Strukturierung der Projektarbeiten und die Konkretisierung der Vorgehensplanung im Fokus standen.

### *Seniorenzentrierte Kriminalität*

Bei diesem Schwerpunkt geht es um die frühzeitige Erkennung, Verhinderung und konsequente Bekämpfung krimineller Aktivitäten gegen Seniorinnen und Senioren, meist Vermögensdelikte wie "Enkeltrickbetrügereien" oder "falsche Polizisten". Ebenso ist die Aufmerksamkeit jedoch auch auf Straftaten im Zusammenhang mit privaten Pflegedienstleistern gerichtet. Nebst Vermögensdelikten zum Nachteil der Pflegebedürftigen und Betrügereien zum Nachteil von Krankenkassen, geht es auch um den Einsatz unqualifizierten Personals, Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz bis hin zu Delikten gegen Leib und Leben durch Unterlassen. Die Polizei hat im Berichtsjahr hierzu schon viel Präventionsarbeit betrieben und viele Alters- und Pflegeheime im Sinne informativer Veranstaltungen besucht. Aufgrund des breiten Spektrums möglicher krimineller Aktivität ist bei diesem Schwerpunkt die Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden und Gesundheitsbehörden besonders wichtig.

### *Geldwäscherei*

Die Strafverfolgungsbehörden stellen einen Anstieg von Geldwäschereifällen auf dem Finanzplatz Zürich fest, vor allem im Para-Bankensektor. Gleiches war auch der Finanzmarktaufsicht FINMA aufgefallen, so dass sie die Durchsetzung der Geldwäschereigesetzgebung bereits 2017 und 2018 zum Schwerpunkt erklärt hatte. Zwischen diesen beiden Jahren betrug der Anstieg der Verfahrenszahlen rund 50%. Dabei tauchen auch neuere Phänomene wie die sogenannten Money-Mules ("Geldesel") auf, welche eine Herausforderung für die Strafverfolgung darstellen. Um Geldflüsse gezielt zu verstecken oder zu verschleiern sind internationale Tätergruppierungen dazu übergegangen, Finanzagentinnen und Finanzagenten in der Schweiz anzuwerben, welche ihre Konten für die Einzahlung deliktisch erworbener Vermögenswerte zur Verfügung stellen, um alsdann diese Gelder gemäss Anweisungen der Täterschaft per Post oder umgewandelt als Bit-Coins ins Ausland zu verschicken. Weil Money Mules im Rahmen der Einvernahmen praktisch immer behaupten, sie hätten um die verbrecherische Herkunft der Vermögenswerte nichts gewusst und weil der Nachweis des Gegenteils schwierig ist, hat die Staatsanwaltschaft in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei Mustereinvernahmen, Musterrapporte und Mustersachverhalte erarbeitet, welche den Strafverfolgungsbehörden zur Erstellung des subjektiven Tatbestandes dienen. Durch die Vielzahl der Fälle ist eine solche Standardisierung möglich. Dabei hat die Erfahrung gezeigt, dass es bezüglich der Vortaten und des Anwerbens von Money Mules zwar Unterschiede gibt, dass das Schema des Tatablaufs aber im Kern meist das gleiche ist. Eine konsequente Verfolgung und Bestrafung der meist nur mit geringer krimineller Energie ausgestatteten Money Mules ist daher so wichtig, weil für jeden aus dem Verkehr gezogenen Money Mule ein neuer angeworben werden muss. Und gerade weil sie über wenig kriminelle Energie verfügen, teilen sie ihre negativen Erfahrungen rasch ihrem Bekanntenkreis mit, was sich wiederum präventiv auswirkt.

### *Digitales Strafverfahren*

Mit Einzug der Digitalisierung entstehen nicht nur neue Kriminalitätsformen, auch Prozesse und Arbeitsweise der Strafverfolgungsbehörden müssen auf neue Technologien reagieren und diese nutzen. Heutzutage gibt es kaum mehr Delikte, welche nicht unter Zuhilfenahme moderner Technologie verübt oder mit deren Hilfe aufgeklärt werden. Dieser Schwerpunkt verfolgt daher das Ziel, sämtliche Mitarbeitende der Strafverfolgungsbehörden im Führen digitaler Strafverfahren auszubilden, zu trainieren und mit entsprechender Fachkompetenz auszustatten. Der technologische Wandel bringt aber auch eine Vervielfachung von sichergestellten und auszuwertenden Datenmengen mit sich ("Big Data"). Für die Auswertung solcher Datenmengen müssen neue Prozesse entwickelt und zusätzliche Stellen für Analysespezialistinnen und -spezialisten mit entsprechender Ausbildung geschaffen werden. Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Frage, wie diese Datenmengen auch den Prozessparteien und Gerichten zeitnah, zielführend und in nachvollziehbarer Weise zugänglich gemacht werden können.

Für eine wirkungsvolle Arbeit der Strafverfolgungsbehörden im Zusammenhang mit der Digitalisierung wird im Rahmen dieses Schwerpunktes auch die Vernetzung mit ausländischen Partnerbehörden vorangetrieben, da Täterinnen und Täter oftmals aus dem Ausland operieren. Prioritär ist zudem auch eine Anpassung der Schweizer Gesetzgebung zu bewirken, um die Herausgabe von Daten ausländischer Provider an deren Niederlassungen in der Schweiz verlangen zu können.

#### *Gefährdung durch psychisch auffällige Personen*

Bei diesem Schwerpunkt geht es vor allem darum, für potentiell gefährliche, psychisch auffällige Personen Anschlusslösungen an eine Haftsituation oder den Strafvollzug zu gewährleisten sowie Instrumente mit Therapieansatz zu entwickeln. Insgesamt mangelt es an gesicherten Unterbringungsmöglichkeiten psychisch beeinträchtigter, potentiell fremdgefährdender Personen, die nicht oder nicht mehr in Haft oder forensischer Psychiatrie untergebracht werden können. Und schliesslich benötigen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ergänzende niederschwellige Unterstützung bei forensisch-psychologischen Fragestellungen. Diese Versorgungslücken in der justiziellen Verfahrensführung sollen mit dem Schwerpunkt geschlossen werden. Auch bei diesem Schwerpunkt wird zu überprüfen sein, ob die gesetzlichen Grundlagen angepasst werden müssen, insbesondere im Hinblick auf eine Einweisung in gesicherte Einrichtungen oder die Verpflichtung, sich therapeutischen Massnahmen zu unterziehen.

#### *Gewalt gegen Frauen*

Gewalt gegen Frauen hat verschiedene Ausprägungen, zeigt sich aber vor allem in Form von häuslicher Gewalt. Im Durchschnitt erhält die Kantonspolizei pro Tag über ein Dutzend Meldungen wegen häuslicher Gewalt und Familienstreitigkeiten. In den letzten fünf Jahren hat aber die Gewalt, die sich nicht in Wohnungen oder Gebäuden, sondern vielmehr im öffentlichen Raum gegen Frauen ereignet hat, auch im Kanton Zürich zugenommen. Dabei reicht das Deliktsspektrum von einfachen Tätlichkeiten bis hin zu schwerwiegenden sexuellen oder gewalttätigen Übergriffen. Eine weitere spezifische Form von Gewalt gegen Frauen ist das "Stalking" das beharrliche Nachstellen, zwanghafte Verfolgen und Belästigen von Frauen. Die Zielsetzung bei diesem Schwerpunkt ist daher ebenso breit wie die verschiedenen Erscheinungsformen von Gewalt gegen Frauen. Die Information und Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Prävention), namentlich auch potentieller Opfer über die verschiedenen Gewaltformen sollen das Bewusstsein, dass Gewalt nicht akzeptabel ist, in der Gesellschaft weiter fördern. Auch das Fachpersonal soll weiter entsprechend geschult und ausgebildet werden. Bereits in den letzten Jahren hat die Inanspruchnahme von Opferberatungsstellen durch die betroffenen Frauen grosse Zunahme erfahren, was auf die konsequente Beratung der Opfer durch die Strafverfolgungsbehörden zurückgeführt wird. Dieses Zunahme der Anzahl Frauen, welche Beratung aufsuchen wird mutmasslich weiter steigen mit den Massnahmen rund um das Thema als Schwerpunkt. So ist ein Ausbau der Beratungszeit pro Opfer angestrebt. Ebenso werden Abklärungen zur finanziellen Situation der Frauenhäuser gemacht. Auf der anderen Seite, der potentiellen Täterseite werden Massnahmen geprüft, um die Gewaltbereitschaft präventiv zu senken. Auf der Grundlage einer Studie ("Polizeiliche und strafrechtliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt") aus dem Jahr 2017 sollen weitere Optimierungsmassnahmen in den verschiedenen Teilbereichen der häuslichen Gewalt getroffen werden. Zudem liegt ein ständiges Augenmerk auch auf der interdisziplinären Zusammenarbeit der verschiedenen beteiligten Behörden und Institutionen.

#### **2.5.1.4 Strategieprozess 2020 (STR 2020)**

Das 2015 lancierte Projekt STR2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") war 2019 in seinem letzten Jahr vor dem Abschluss. Ziel ist es, mit den neuen Herausforderungen und Entwicklungen in der Kriminalität und in ihrer Bekämpfung Schritt halten zu können. STR2020

verfolgt dazu strategische Grundwerte wie Flexibilität und Durchlässigkeit zwischen den Amtsstellen. Des Weiteren sollen mit STR2020 folgende Ziele angegangen werden: ausgeglichene Belastung, abwechslungsreiche und stufengerechte Arbeit, vermehrte Teamarbeit, Konzentration auf wesentliche Projekte, verstärkter Support durch die zentralen Dienste und einfacherer Zugang zu Informationen. Im Berichtsjahr erfolgte die Umsetzung der Arbeitspakete der geführten Fallzuteilung, der neuen Strukturen der Oberstaatsanwaltschaft und der Fachkarriere. Ebenso wurde die Neufassung der Verordnung über die Organisation der Oberstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaften (VOSTA) vom Regierungsrat genehmigt, welche die organisatorischen Anpassungen auf Verordnungsstufe festhält. Die Anpassung der Führungsstrukturen zur Stärkung der Rolle der Abteilungsleitenden wurde ebenfalls vorbereitet und wird 2020 in die Umsetzung gehen. Auch die Optimierung von Brandtour/Transportdienst wurde weiter vorangetrieben.

Der ganze Strategieprozess mit seinen acht Umsetzungspaketen wird voraussichtlich 2020 mit einem Schlussbericht zu Ende kommen.

### **2.5.1.5 Infrastruktur**

#### *Vorbereitungen Umzug ins Polizei- und Justizzentrum (PJZ)*

Die Fertigstellung des PJZ rückt langsam näher. Die Zuordnung der Büroräumlichkeiten ist bis auf Stufe Amtsstelle erfolgt. Der Aufbau der Betriebsorganisation für das Management des komplexen Gebäudes schritt 2019 weiter voran. Innerhalb der Zürcher Staatsanwaltschaften befasst sich die interne Projektorganisation mit der Frage, wie sich der Bezug des PJZ auf die Abläufe im Kerngeschäft der Strafverfolgung auswirken wird (z.B. wie sich Einvernahmen im sogenannten Einvernahmepool planen und durchführen lassen). Voraussichtlich 2022 werden die drei Kantonalen Staatsanwaltschaften und die Oberstaatsanwaltschaft ins PJZ einziehen. Eine noch nicht gelöste Herausforderung betrifft die Akten, die nicht gesamthaft ins PJZ mitgenommen werden können. Diesbezüglich bieten sich entweder die Digitalisierung oder die Lagerung an einem anderen Ort als Optionen an. Momentan werden mit dem Staatsarchiv mögliche Lösungen erarbeitet. Auch das Asservatenmanagement wird im PJZ mit einem zentralen Asservatenlager von Polizei und Staatsanwaltschaften eingerichtet und betrieben. Voraussetzung dafür ist ein durchgängiger, medienbruchfreier und vollständig elektronischer Datenfluss zwischen allen Organisationseinheiten in der Strafverfolgung. Die entsprechenden Konzeptarbeiten sind im Gange. Die Staatsanwaltschaften sind in die verschiedenen Teilprojekte eingebunden.

#### *IT*

Die Digitalisierung schreitet auch in der Strafverfolgung voran. Nebst dem regierungsrätlichen Schwerpunkt des digitalen Strafverfahrens beschäftigt auch Justitia 4.0 die Justiz. Mit diesem bundesweiten Projekt soll der digitale Wandel in der Schweiz vorangetrieben werden. Das Projekt startete offiziell im Februar 2019. Bis 2026 sollen alle an einem Justizverfahren beteiligten Parteien auf kantonaler und eidgenössischer Ebene mit den rund 300 Gerichten, den Staatsanwaltschaften und den Justizvollzugsbehörden Daten elektronisch in einem sicheren, zentralen Portal austauschen können. Im Zuge dieses Wandels werden Papierakten durch elektronische Dossiers ersetzt sowie die Arbeitsumgebung in der Justiz als auch die Infrastruktur optimiert. Parallel wird eine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Obligatoriums für die elektronische Kommunikation zwischen den involvierten Parteien geschaffen. Die Federführung dafür liegt beim Bundesamt für Justiz. Für die Staatsanwaltschaft ist das Projekt Justitia 4.0 von strategischer Bedeutung. Sie hat daher Vertreter in die nationalen Projektausschüsse entsandt und auch die Direktionsvorsteherin der Direktion für Justiz und Inneres beteiligt sich als Co-Vorsitzende des Programmausschusses HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz) auf politischer Ebene bei der Steuerung der digitalen Transformation in der Strafjustiz. Im Jahr

2019 wurden zudem die Vorbereitungen zu einem Pilotprojekt (einer sogenannten "Sandbox") bei der Staatsanwaltschaft See/Oberland und dem Bezirksgericht Uster abgeschlossen, welches den digitalen Aktenaustausch und die elektronische Kommunikation zwischen Gericht und Staatsanwaltschaften zum Inhalt hat. Bereits kurz nach Anlaufen des Projekts haben sich aufschlussreiche Erkenntnisse zu den praktischen Abläufen ergeben.

### **2.5.1.6 Gesetzliche Rahmenbedingungen**

#### *Revision der Strafprozessordnung (StPO)*

Derzeit überarbeitet der Bund die StPO aus dem Jahr 2011. Die Ausgestaltung dieses Gesetzes beeinflusst die Wirksamkeit und Effizienz der Strafverfolgung. Mit der Einführung der StPO wurden die Teilnahme- und Anwesenheitsrechte ausgebaut mit der Folge, dass sich die Mitbeschuldigen leichter absprechen können. Zudem wurde die Verfahrensverzögerung durch zusätzliche Beweisanträge mit der Pflicht den Verfahrensabschluss und die voraussichtliche Erledigungsart anzukündigen, erleichtert. All dies kann zu Verzögerungen führen und hat einen Mehraufwand für die Staatsanwaltschaften zur Folge. Gemäss einer Untersuchung der Schweizerischen Staatsanwälte-Konferenz hat die Einführung der StPO zu einem Mehraufwand von rund 10 Prozent geführt. Obschon die Revisionsvorlage gegenüber der Vernehmlassungsvorlage bereits in einigen Punkten eine Verbesserung für die Staatsanwaltschaften mit sich bringt, besteht aus ihrer Sicht noch immer Optimierungspotential bei den Teilnahmerechten, den Siegelungen, den DNA-Abnahmen und Auswertungen, dem Abschluss der Untersuchung und der Einvernahmepflicht bei den Strafbefehlsverfahren.

#### *Kommunikationsüberwachung*

Die Verteilung der Kosten der Überwachung des Fernmeldeverkehrs bei Strafverfahren ist ein Thema, welches von der Oberstaatsanwaltschaft in einer Arbeitsgruppe zu Änderung der entsprechenden eidg. Gebührenverordnung kritisch begleitet wird. Der Verteilschlüssel zwischen Bund und Kantonen ist nach wie vor nicht gelöst. In einer Arbeitsgruppe ist man jedoch davon weggekommen, eine feste Zahl beim Kostendeckungsgrad zu fordern. Der Bund hatte einst 70% festgelegt. Mittlerweile konnten immerhin eine Vereinfachung bei der Verrechnung erreicht werden, so dass nicht jeder Kleinstbetrag erfasst werden muss.

### **2.5.2 Jugendstrafrechtspflege**

#### **2.5.2.1 Geschäftsgang und Deliktart**

Die Jugendkriminalität hat im Berichtsjahr um fünf Prozent zugenommen. Wenig erfreulich ist insbesondere der deutliche Anstieg von knapp 36 Prozent bei den Gewaltdelikten. Die Jugendanwaltschaften eröffneten 2019 gegen 5027 Jugendliche ein Verfahren, wovon 857 Jugendliche wegen eines Gewaltdelikts verzeigt wurden. Der Anstieg bei der Jugendgewalt manifestiert sich sowohl bei der minderschweren als auch bei der schweren Gewalt.

Der seit vier Jahren beobachtete Anstieg der Jugendgewalt manifestiert sich auch bei den Verurteilungen. So stieg der Anteil der Delikte gegen Leib und Leben von drei auf vier Prozent. Leicht rückläufig waren hingegen die Verurteilungen wegen Vermögensdelikten, sowie die Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz. Gleiches gilt für die Delikte gegen die Freiheit wie beispielsweise Hausfriedensbruch. Die Anzahl der Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz blieb hingegen konstant. Der prozentuale Anstieg bei den Delikten gegen die sexuelle Integrität lässt sich hingegen primär mit dem Anstieg an Verurteilungen wegen Pornografie erklären. Leicht rückläufig war mit 24,4 Prozent der Gesamtanteil verurteilter Mädchen. Der Ausländeranteil bewegte sich mit 32,5 Prozent im langjährigen Mittel.

Bei der Jugendgewalt zeigt eine von der Oberjugendanwaltschaft durchgeführte Analyse, dass die Beschuldigten zu 86,3 Prozent männlich und durchschnittlich 15,6 Jahre alt sind. Auffallend ist, dass insbesondere die Gruppendedelikte markant zugenommen haben. Während es sich bei den jüngeren Beschuldigten mehrheitlich um Einzeltäter handelt, agieren ältere primär in Gruppen. Zugleich finden Gruppendedelikte vorwiegend am Abend oder in der Nacht statt. Bei knapp der Hälfte der nächtlichen Gewalttaten spielt der Alkohol eine Rolle. Jugendgewalt spielt sich denn auch vermehrt in urbanen Zentrum und im öffentlichen Raum, also in Parks am See, auf der Strasse und insbesondere am Bahnhof ab, und richtet sich primär gegen andere Jugendliche, wobei sich Opfer und Täter nicht kennen müssen. Die Oberjugendanwaltschaft kann noch keine eindeutigen Gründe für den Anstieg der Jugendgewalt orten, muss aber leider von einer Trendwende gegenüber der zwischen 2009 und 2015 stark abnehmenden Jugendgewalt sprechen. Die Anzahl Jugendlicher in einer stationären Schutzmassnahme ist mit 38 gegenüber 41 im Vorjahr leicht gesunken, wobei zehn davon im Berichtsjahr neu angeordnet wurden. Bei den ambulanten Schutzmassnahmen hat die Zahl um 11 auf 165 zugenommen, wovon 59 im Jahr 2019 neu angeordnet wurden. Weil mehr Jugendliche in geschlossenen Einrichtungen, verbunden mit hohem Betreuungsaufwand untergebracht werden mussten, sind die Kosten für die Schutzmassnahmen insgesamt leicht angestiegen.

### **2.5.2.2 Infrastruktur**

#### *Plätze für straffällige Jugendliche mit schweren psychischen Problemen*

Die Plätze für Personen mit schweren psychischen Problemen sind insbesondere im Jugendbereich Mangelware. Bis zur Fertigstellung des Neubaus in der Psychiatrischen Klinik Rheinau sind die Jugendanwaltschaften insbesondere auf ausserkantonale Institutionen angewiesen. Bis auf weiteres müssen psychisch schwer angeschlagene Jugendliche auch in den Universitären Psychiatrischen Kliniken Basel (UPK Basel) untergebracht werden. Insbesondere für straffällig gewordene weibliche Minderjährige ist die Problematik noch verschärft. Diese bereits seit mehreren Jahren bestehende Situation hat sich im Berichtsjahr nicht grundlegend entschärft in Bezug auf die Anzahl Betreuungsplätze. Sie ist nur insofern nicht besonders akut, weil im Moment die Anzahl Jugendlicher, welche auf solche Plätze angewiesen sind, das Angebot nicht übersteigt. Die Situation wird aber weiterhin genau zu beobachten sein.

## **2.6 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 nebst ihrer eigentlichen Kernaufgabe der Strafverfolgung und Gerichtsbarkeit auch weitere Herausforderungen wie die Digitalisierung der Justiz, die Organisationsentwicklung und die Einwirkung auf bundesrechtliche Gesetzgebungsprojekte.

Die Justizkommission dankt sämtlichen Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte für den geleisteten Einsatz.

Zürich, 16. Juni 2020

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Jean-Philippe Pinto

Die Sekretärin:

Katrin Meyer

### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019, Bereich Rechnung**

#### **3.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2019 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Der Aufbau der Finanzberichterstattung richtet sich nach den §§ 47, 48 und 54 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) sowie nach § 26 der Rechnungslegungsverordnung (RLV). 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.

#### **3.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2019**

##### *Einführung*

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 566 Mio. Franken aus. Damit wurde die Vorgabe des Budgets (147 Mio. Franken einschliesslich Nachtragskredite) um 419 Mio. Franken übertroffen. Den Ausschlag für den guten Abschluss gaben die über Erwarten ausgefallenen Steuererträge der Unternehmen, ein erheblicher Mehrertrag aus der Bundessteuer und die verdoppelte Gewinnausschüttung der Nationalbank. Der Ertragsüberschuss reflektiert die gute wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Zürich und der Schweiz im vergangenen Jahr und zuvor. In der Tendenz liegt das Zürcher Ergebnis damit in einem ähnlichen Rahmen wie die Abschlüsse des Bundes und anderer Kantone sowie vieler Städte und Gemeinden, die mehrheitlich ebenfalls gute Rechnungsergebnisse ausweisen.

##### *Steuererträge*

Wichtigste Ertragsquelle des Kantons sind die Steuern. Diese sind netto 3,3 Prozent höher ausgefallen als budgetiert und haben das Vorjahr um 5,8 Prozent übertroffen. Bei den einzelnen Steuerertragsarten gibt es jedoch Unterschiede.

Die Staatssteuern der natürlichen Personen, also der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons, fallen mit einer Punktlandung auf: Bei einem budgetierten Total von 5,020 Mrd. Franken resultierte ein Mehrertrag im Promillebereich (4 Mio. Franken). Bei den juristischen Personen fielen die Erträge um 8,2 Prozent höher aus als erwartet. Gleichwohl war das Wachstum gegenüber dem Vorjahr bei den natürlichen Personen – vor allem auf Grund von hohen Nachträgen aus den Vorjahren – mit 5,1 Prozent oder 300 Mio. Franken grösser als jenes bei den Unternehmen mit 4,4 Prozent. Die den Unternehmen in Rechnung gestellten Steuererträge erhöhten sich 2019 nochmals um 64 Mio. Franken auf 1,524 Mrd. Franken, nachdem sie bereits 2018 stark gestiegen waren. Hingegen nahmen die Quellensteuererträge um 55 Mio. Franken ab.

Deutlich höher als erwartet fiel der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer aus: Mit 843 Mio. Franken war er um 11,8 Prozent höher als im Vorjahr und 13,1 Prozent höher als budgetiert. Auch der ebenfalls nicht beeinflussbare Kantonsanteil an der Verrechnungssteuer brachte einen Mehrertrag gegenüber dem Budget von 48 Mio. Franken.

Unter dem Strich konnte der Kanton somit rund 250 Mio. Franken mehr Steuern einnehmen als geplant. Eine weitere Verbesserung um 119 Mio. Franken ergab sich aus der zweiten Tranche der Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank.

#### *Eigenkapital*

Dank des Ertragsüberschusses 2019 steigt das Eigenkapital auf rund 10,1 Mrd. Franken an. Der mittelfristige Ausgleich in der Periode 2012–2019 wird erreicht: Der für die Berechnung massgebliche Ertragsüberschuss beträgt knapp 758 Mio. Franken. Aufgrund der mit Vorlage 4851, Sanierung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, beschlossenen und in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 bestätigten Regelung wird die Rückstellung 2011 für die Sanierung der kantonalen Pensionskasse BVK im Umfang von 2,6 Mrd. Franken im Betrag von 1,6 Mrd. Franken nicht und der Rest erst mit Verzögerung in den mittelfristigen Ausgleich eingerechnet. Zudem wurde mit KR-Nr. 245/2015 festgelegt, dass die seit 2015 von der Zürcher Kantonalbank auszurichtende Abgeltung der Staatsgarantie nicht dem mittelfristigen Ausgleich angerechnet wird. Ohne diese Spezialregelungen wäre der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung mit 1,8 Mrd. Franken erreicht.

#### *Geldflussrechnung*

Die flüssigen Mittel haben im Berichtsjahr um 41 Mio. Franken zugenommen. Aus betrieblicher Tätigkeit sind dem Staatshaushalt 796 Mio. Franken zugeflossen, aus Investitionstätigkeit sind 912 Mio. Franken abgeflossen. Dazu kommen Zuflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 157 Mio. Franken.

#### *Investitionsrechnung*

In der Investitionsrechnung wurden die budgetierten Investitionsausgaben von 1,38 Mrd. Franken zwar nicht ganz ausgeschöpft. Mit 1,21 Mrd. Franken erreichte die Investitionstätigkeit des Kantons aber den höchsten Wert seit 2015 und lag fast zehn Prozent über dem Vorjahr. Da der Kanton seine Ausgaben vollständig selber finanzieren konnte (Selbstfinanzierungsgrad: 117 Prozent), sinkt seine Nettoverschuldung weiter von 4,58 auf 4,39 Mrd. Franken. Allein seit 2015 konnte die Verschuldung damit um fast 20 Prozent reduziert und um rund eine Milliarde Franken auch wieder deutlich unter den Wert des Jahres 2011 gedrückt werden, als die Sanierung der Pensionskasse BVK zu einem starken Anstieg auf 5,34 Mrd. Franken geführt hatte.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2019 zu genehmigen.

### 3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2019

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2019 ergaben sich für die Finanzkommission verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

### 3.4 Prüfung der Rechnung 2019 durch die Finanzkontrolle

Am 28. Mai 2020 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2019 des Kantons Zürich.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2019 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf<sup>1</sup>:

#### 3.4.1 Bewertung und Zuordnung von Beteiligungen im Finanz- und Verwaltungsvermögen

##### *Einführung*

Die Rechnungslegung für Beteiligungen hängt davon ab, ob die Beteiligungen dem Finanzvermögen oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden. 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.

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

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 nicht realisierbare stille Reserven enthalten kann.

Darüber hinaus stellen Anlagen im Verwaltungsvermögen kreditrechtlich Ausgaben dar und unterliegen den entsprechenden Beschlusskompetenzen von Regierung, Parlament bis hin zur Möglichkeit eines fakultativen Referendums. Bereits hier ist zu erkennen, dass die Zuteilungsentscheidung zum Finanz- oder Verwaltungsvermögen weitreichende Konsequenzen hat. Ebenso ergeben sich daraus Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung. Diese Aspekte dürften

<sup>1</sup> Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2019.

oftmals die Zuteilung der Vermögensgegenstände zu einer der beiden Kategorien beeinflussen, was jedoch sachlich abzulehnen ist. In einer engen Auslegung der Anforderung "der unmittelbaren öffentlichen Aufgabenerfüllung dienend" ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Aufgabenerfüllung auf einer gesetzlichen Grundlage begründet wird.

Eine sachgerechte und einheitliche Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen erfordert ein einheitliches Verständnis und entsprechende Vorgaben. Unter anderem stellen sich dabei Fragen, wie ein Anschaffungswert zu ermitteln ist und ob spätere Transaktionen den historischen Anschaffungswert verändern.

### ***Feststellung 1 der Finanzkontrolle:***

*Im Berichtsjahr sind diverse Fragestellungen bezüglich Zuordnung und Bewertung von Beteiligungen geklärt worden. Unter Berücksichtigung einheitlicher Bewertungsgrundsätze, wie diese insbesondere im Rahmen der vorgenommenen Bereinigung angewendet worden sind, erscheinen sowohl die Beteiligung an der Flughafen Zürich AG als auch diejenige an der SelfFin Invest AG in erheblichem Umfang überbewertet.*

Hinsichtlich der Frage der Darstellung und Bewertung der Beteiligungen des Kantons hat die Finanzkontrolle in verschiedenen Berichten auf die uneinheitliche Situation innerhalb der konsolidierten Rechnung hingewiesen und dies unter anderem an folgenden einzelnen Positionen festgemacht: AXPO Holding AG, Flughafen Zürich AG und SelfFin Invest AG.

In der Berichterstattung hat die Finanzkontrolle immer wieder darauf hingewiesen, dass die Fragestellungen insbesondere darauf fokussieren, ein direktionübergreifendes einheitliches Verständnis bezüglich Bewertung und Darstellung der Beteiligungen zu erreichen. Teil dieses einheitlichen Verständnisses ist es, bezogen auf die Festlegung des Anschaffungswertes der AXPO Holding AG, der Flughafen Zürich AG sowie bezüglich Zuordnung der SelfFin Invest AG zum Verwaltungsvermögen, genügend belastbar zu begründen, weshalb der ausgewiesene Wert und die Zuordnung als korrekt betrachtet wird.

Bei der Beteiligung an der AXPO Holding AG macht die Finanzverwaltung den in IPSAS und im Handbuch der Rechnungslegung gültigen Grundsatz "substance over form" geltend und begründet, dass ein neuer Anschaffungswert nur in Betracht fällt, wenn sich inhaltlich – im Rahmen des Auftrags und in der Auftragserfüllung einer Beteiligung im Verwaltungsvermögen – eine wesentliche Änderung ergibt. Aus Sicht der Finanzkontrolle kann diese Argumentation für die Beteiligung an der AXPO Holding AG anerkannt werden. Wendet man diesen Grundsatz bei der Bewertung der Beteiligung an der Flughafen Zürich AG an, so besteht gemäss Auffassung der Finanzkontrolle eine Überbewertung. Die diesbezüglichen Abklärungen sind noch nicht abgeschlossen.

Für die Beteiligung an der SelfFin Invest AG liegt ein von der Schweizer Salinen AG in Auftrag gegebenes Gutachten vom Oktober 2019 von Prof. Dr. iur. August Mächler vor, welches die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen unterstützt. In Anerkennung dieses Gutachtens und der angewandten Praxis, dass eine Anpassung des Anschaffungswertes nur dann in Betracht fällt, wenn sich inhaltlich eine wesentliche Änderung ergibt, besteht gemäss der Auffassung der Finanzkontrolle ein zu hoch berechneter Anschaffungswert. Dieser ist für die Beteiligung an der SelfFin Invest AG zum anteilmässigen Verkehrswert bei der Gründung auf 20,1 Mio. Franken berechnet worden. Der Kanton hält an der Schweizer Salinen AG 1'361 Aktien zum Wert von Fr. 1'052 pro Aktie und an der SelfFin Invest AG 1'468 Aktien zum Wert von Fr. 13'700 pro Aktie. Wird der weiter oben ausgeführte Grundsatz angewendet, nämlich dass der Anschaffungswert sich auch im Fall der SelfFin Invest AG nicht ändert, besteht eine mögliche Überbewertung im tiefen zweistelligen Millionenbereich.

### ***Feststellung 2 der Finanzkontrolle:***

*Für die in der Vergangenheit vorgenommenen Wertberichtigungen auf den Beteiligungen von Verkehrsunternehmen liegen keine genügenden Informationen und Nachweise vor. Die Tatsache, dass die Verkehrsunternehmen zu einem wesentlichen Teil aus Mitteln der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, vermag eine gegenüber dem Anschaffungswert tieferen Bewertung nicht zu begründen. Die Beteiligungen an den Verkehrsunternehmen wären demnach zum Anschaffungswert auszuweisen und entsprechend 10,1 Mio. Franken höher zu bewerten.*

Die Finanzkontrolle hat hinsichtlich der Bewertung von Beteiligungen an Verkehrsunternehmen bereits in verschiedenen Berichten auf Widersprüche sowie uneinheitliche Behandlung hingewiesen. Die Volkswirtschaftsdirektion hält mit Verfügung vom 7. Februar 2020 fest, dass sämtliche Beteiligungen an Verkehrsunternehmen unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und deshalb dem Verwaltungsvermögen weiterhin zuzuordnen sind.

Mit einer Ausnahme sind sämtliche Beteiligungen an Verkehrsunternehmen vollständig wertberichtigt worden und weisen damit einen Buchwert von '0' aus. Beteiligungen im Verwaltungsvermögen werden zum Anschaffungswert bewertet oder, wenn tiefer liegend auf den Verkehrswert abgeschrieben (Impairment). Zu jedem Bilanzstichtag ist die Beteiligung darauf hin zu untersuchen, ob Hinweise für eine Wertminderung vorliegen. Diese können beispielsweise sein, dass die Gesellschaft ihre Geschäfts- oder Verwaltungstätigkeit massgeblich einschränkt oder es liegen andere Hinweise auf wesentliche Veränderungen der Faktoren zur Ermittlung der Verkehrswerte vor. Ausführungen, dass es sich dabei um defizitäre Betriebe handelt, welche über Abgeltungen oder Subventionen finanziert werden und somit keine Ertragswerte bestehen, sind keine absoluten Gründe für eine Wertminderung von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen. Vielmehr hat die vorgenommene Einsicht in einzelne Geschäftsberichte von Verkehrsunternehmen keine Indizien für eine Wertminderung hervorgebracht; dies zeigt sich insbesondere bei den ausgewiesenen Eigenkapitalien.

Zum Bilanzzeitpunkt per 31. Dezember 2019 liegen keine Hinweise und Unterlagen vor, mit welchen die in der Vergangenheit vorgenommenen Wertberichtigungen genügend nachgewiesen sind. Somit sind die Beteiligungen an den Verkehrsunternehmen um 10,1 Mio. Franken zu tief ausgewiesen.

### ***Feststellung 3 der Finanzkontrolle:***

*Bei der Darstellung und Bewertung von Grundstücken und Immobilien im Finanzvermögen zeigen sich erhebliche Fehler und Mängel. Die Häufung sowie die quantitative Auswirkung dieser Fehler deuten auf ein ungenügend definiertes oder nicht genügend konsequent beachtetes internes Kontrollsystem sowie eine ungenügende Überwachung bezüglich der Erstellung des Jahresabschlusses hin. So sind z.B. im Zusammenhang mit dem Bau des Polizei- und Justizentrums (PJZ) Grundstücke der strategischen Landreserve zugeordnet und entsprechend vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen überführt worden. In Abweichung zu den massgeblichen rechtlichen Grundlagen und den Erwägungen des Regierungsrates in dieser Sache, ist auf eine Neubewertung verzichtet worden.*

Für den Bau des Polizei- und Justizentrums (PJZ) sind gemäss RRB 183/2019 die Baufelder II und III nicht für die Nutzung des PJZ vorgesehen. In der Folge sind die Grundstücke der strategischen Landreserve zugeordnet und entsprechend vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen überführt worden. Obschon sowohl die rechtlichen Grundlagen als auch der vorgenannte RRB für Liegenschaften im Finanzvermögen eine Bewertung zum Verkehrswert verlangen, wurde auf eine Neubewertung und eine Wertanpassung verzichtet. Vertreter der Baudirektion machen dabei mündlich geltend, dass die zukünftige Nutzung nach wie vor unklar ist, weshalb

gegenwärtig keine Verkehrswertschätzung vorgenommen werden kann. Eine schriftliche Dokumentation dieses Entscheides kann dazu nicht vorgelegt werden. Selbst wenn die zukünftige Nutzung der Areale nicht abschliessend geklärt ist, wäre nach Auffassung der Finanzkontrolle im Sinne einer bestmöglichen Einschätzung unter Berücksichtigung des gültigen Zonenplans Verkehrswertschätzungen – allenfalls in Varianten wie das Beispiel des Areals des Kinderspitals zeigt – möglich. Das gewählte Vorgehen widerspricht den rechtlichen Bestimmungen. Aufgrund der fehlenden Verkehrswertschätzung muss der Fehler in der Rechnung des Kantons als subjektiv nicht bezifferbar offenbleiben.

### **3.4.2 Leasing; Beschaffungen mittels Rahmenverträgen**

#### *Einführung*

Unter einem Leasing versteht man allgemein die entgeltliche Übertragung des Nutzungsrechts an einem Vermögenswert für einen festgelegten Zeitraum. Der Leistungserbringer oder Leasinggeber stellt dem Leistungsempfänger bzw. Leasingnehmer ein Konsum- oder Investitionsgut (Leasingobjekt) zur Verfügung. Dafür wird er entsprechend der vertraglichen Bestimmungen entschädigt. Das Eigentum am Leasingobjekt verbleibt während der Leasingdauer beim Leasinggeber.

Leasingverhältnisse unterscheiden sich nach operativem und finanziellem Leasing (Finanzierungsleasing). Bei der Abgrenzung wird auf die wirtschaftliche Nutzung des Leasingobjekts abgestellt, nicht auf die rechtliche Form des zugrundeliegenden Vertrags. Die wirtschaftliche Nutzung und die damit verbundenen Rechte und Risiken gehen dem juristischen Eigentum vor. Die Unterscheidung ist wichtig, weil die beiden Leasingformen buchhalterisch unterschiedlich behandelt werden.

Ein Finanzierungsleasing ist ein Leasingverhältnis, bei dem die wesentlichen mit dem Eigentum verbundenen Risiken (Investitionsrisiko, Sach- und Preisgefahr) und Chancen eines Vermögenswerts vom Leistungserbringer auf den Leistungsempfänger übertragen werden. Das Finanzierungsleasing kommt im Kern einer Investition gleich. Diese ist mit einer besonderen Finanzierungsform verknüpft, was am Investitionscharakter aber nichts ändert. Die Höhe des Verpflichtungskredits beim Finanzierungsleasing ergibt sich aus den Vertragsbestimmungen.

Verbleiben die wesentlichen Merkmale des Eigentums beim Leasinggeber (z.B. fehlende Übernahmemöglichkeiten durch Leasingnehmer), handelt es sich um ein operatives Leasing. Die Aufwände für ein operatives Leasing sind als wiederkehrende Ausgaben zu budgetieren und kreditrechtlich zu beschliessen.

#### ***Feststellung 4 der Finanzkontrolle:***

*Für die Beschaffung von Output Systemen durch Fachdirektionen über die von der kdmz in ihrer Lead Buyer-Funktion ausgehandelten Rahmenverträge sind die notwendigen Abklärungen bezüglich Vorliegens eines Finanzierungsleasings ausgeblieben.*

Die kdmz hat in ihrer Lead Buyer-Funktion unter anderem für Miet- und Serviceverträge von Output Systemen (z.B. Multifunktionsgeräten und Drucker) einen Rahmenvertrag ausgehandelt. Sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei sind bei Ersatzbeschaffung solcher Geräte aufgrund der kantonalen Beschaffungsstrategie gehalten, solche Geräte mittels Rahmenvertrag zu beschaffen.

Im Berichtsjahr hat die Bildungsdirektion eine Ersatzbeschaffung für die bisher eingesetzten Multifunktionsgeräte und Drucker über den Rahmenvertrag der kdmz vorgenommen. Die neue Druckerflotte wurde dabei nicht gekauft, sondern gemietet. Die geschätzten Kosten für die Dauer der Vertragslaufzeit belaufen sich auf rund 1,5 Mio. Franken. Im Vorjahr hat bereits die Direktion der Justiz und des Innern Geräte im Umfang von rund 3,8 Mio. Franken über den

gleichen Rahmenvertrag beschafft. Abklärungen haben ergeben, dass bei diesen Beschaffungen keine abschliessende Beurteilung der Leasingart vorgenommen wurde.

Zu den typischen Beispielen für Finanzierungsleasing gehören Beschaffungen von Informatik-ausrüstungen, Büromaschinen und -apparate. Aufgrund der vorliegenden Unterlagen und Informationen kann nicht ausgeschlossen werden, dass es sich bei den Ersatzbeschaffungen um ein Finanzierungsleasing handelt. Gemäss kantonaler Beschaffungsstrategie sind die Organisationseinheiten gehalten, ihre Output Systeme über Rahmenverträge der kdmz zu beschaffen. Um eine einheitliche Behandlung dieser Geschäftsfälle hinsichtlich der Beurteilung und Darstellung eines Finanzierungsleasings sicherzustellen, sind die erforderlichen Abklärungen vorzunehmen.

### **3.4.3 Werthaltigkeit des Buchwerts der Kantonsapotheke**

#### ***Feststellung 5 der Finanzkontrolle:***

*Der unverändert belassene Buchwert der Kantonsapotheke übertrifft den gemäss RRB 845/2019 mit dem Universitätsspital vereinbarten Kaufpreis um 23,6 Mio. Franken. Auch wenn die gesetzlichen Grundlagen für eine Veräusserung der Kantonsapotheke noch nicht beschlossen sind, wäre basierend auf den vorliegenden internen und externen betriebswirtschaftlichen Expertisen eine Wertminderung angezeigt.*

Im Hinblick auf eine mögliche Verselbständigung der Kantonsapotheke und einen angedachten Verkauf an das Universitätsspitals – das betreffende Geschäft ist im Kantonsrat pendent – wurde im Geschäftsjahr 2019 durch die Gesundheitsdirektion und das Universitätsspital gemeinsam eine externe Unternehmensbewertung eingeholt. Mit RRB 845/2019 wurde die Gesundheitsdirektion ermächtigt, mit dem Universitätsspital einen Vertrag über den Verkauf der Aktien der Kantonsapotheke Zürich AG zum Preis von 27,5 Mio. Franken abzuschliessen. Dabei sind folgende Vorbehalte zu nennen:

- Inkrafttreten des Gesetzes über die Verselbständigung der Kantonsapotheke (VKG, Vorlage 5481)
- Genehmigung des Preises von 27,5 Mio. Franken durch den Kantonsrat
- Erhöhung des Dotationskapitals des USZ von 27,5 Mio. Franken durch den Kantonsrat

RRB 845/2019 führt weiter aus, dass die Differenz zwischen dem Verkaufspreis von 27,5 Mio. Franken und dem Buchwert per 31. Dezember 2018 von 51,1 Mio. Franken zu einer Wertberichtigung von 23,6 Mio. Franken führt. Im Weiteren soll die Wertberichtigung zum Zeitpunkt der Umwandlung der Kantonsapotheke in eine Aktiengesellschaft erfolgen und nachdem alle für den Verkauf nötigen Entscheide rechtskräftig sind. Massgebend für die Höhe der Wertberichtigung wird der Buchwert zu diesem Zeitpunkt sein.

Gemäss § 57 Abs. 3 CRG ist der bilanzierte Wert auf Positionen des Verwaltungsvermögens zu berichtigen, wenn eine dauernde Wertminderung absehbar ist. Im Wissen um die ungenügende Werthaltigkeit der ausgewiesenen Buchwerte, was sich insbesondere im vom Regierungsrat vorgesehenen Verkaufspreis spiegelt, wäre eine detaillierte Überprüfung der gegenwärtigen Werthaltigkeit der einzelnen Bilanzpositionen der Kantonsapotheke im Rahmen des vorliegenden Jahresabschlusses zwingend erforderlich gewesen. Basierend auf der Unternehmensbewertung und dem erarbeiteten Verkaufspreis wäre eine Wertkorrektur angezeigt gewesen. Dies auch dann, wenn eine Verselbständigung und ein anschliessender Verkauf nicht zustande kommen.

Die Vorberatung des Gesetzes über die Verselbständigung der Kantonsapothek (VKG; Vorlage 5481) in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG) wurde unterdessen aufgrund der Corona-Pandemie bis zum 31. März 2021 sistiert.

#### **3.4.4 Schlussfolgerungen**

Im Berichtsjahr sind insbesondere nicht korrigierte Fehler bei der Bewertung von Sachanlagen des Finanz- und Verwaltungsvermögens, bei Rechnungsabgrenzungen, bei der Darstellung von Verbindlichkeiten sowie dem Ausweis von Rückstellungen festgestellt worden. Darüber hinaus führen Sachverhalte, die im Rahmen der Abschlussprüfung subjektiv oder objektiv nicht quantifiziert werden können zu Unsicherheiten bezüglich deren Auswirkung auf die Rechenschaft. Nach Auffassung der Finanzkontrolle sind die nicht korrigierten Fehler sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2019 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2019 liegt bei 43,8 Mio. Franken, d.h. das Jahresergebnis der Rechnung 2019 von 566,2 Mio. Franken wäre um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto -43,8 Mio. Franken tiefer ausgefallen.

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

Die aus den Abklärungen der Finanzkommission zur Rechnung 2019 gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass die gegenwärtige Bilanzierung der Beteiligungen im Verwaltungs- oder Finanzvermögen und deren Bewertung noch nicht in allen Teilen genügend widerspruchsfrei geklärt und dokumentiert ist. Im Weiteren lässt sich festhalten, dass insbesondere im Verwaltungsvermögen für verschiedene Positionen ungenügende oder keine fundierten Analysen von möglichen Wertebussen durchgeführt wurden. Dadurch kann eine Überbewertung des Verwaltungsvermögens nicht ausgeschlossen werden. Kritisch im Auge zu behalten ist auch das zunehmende Eingehen von Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft oder durch den Beitritt in Vereine. Derartige Zusammenarbeitsformen sind im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und dementsprechend nicht geregelt. Sowohl bei der Zuordnung zu Verwaltungs- resp. Finanzvermögen als auch bei den erwähnten Partnerschaften stellt sich die Frage nach den Auswirkungen auf die politischen Steuerungsmöglichkeiten sowie der Übertragung von Rechten und Kompetenzen. Damit einhergehen können aber auch nicht sichtbare Risiken.

Im Hinblick auf den Rechnungsabschluss des Jahres 2020 gibt die Finanzkommission dem Regierungsrat zusammenfassend die folgenden Empfehlungen ab:

- Weiterführende Überprüfung der Bewertung und Zuordnung von Beteiligungen im Finanz- resp. Verwaltungsvermögen.
- Sicherstellung einer sachgerechten, einheitlichen und transparenten Bilanzierung und Bewertung der Beteiligungen durch die Entwicklung eines einheitlichen Verständnisses mit entsprechenden Vorgaben.
- Implementierung von einheitlichen Abklärungen in den Direktionen in Bezug auf die Leasingart und das Vorliegen eines allfälligen Finanzierungsleasings.
- Berichtigung von bilanzierten Werten auf Positionen des Verwaltungsvermögens bei Absehbarkeit einer dauernden Wertminderung.

Die Finanzkommission erwartet vom Regierungsrat, dass diesen (wiederkehrenden) Empfehlungen in Bezug auf den nächsten Rechnungsabschluss Nachachtung verschafft wird und sich eine Verbesserung der Situation einstellt. Die Kommission rechnet in diesem Zusammenhang aber auch mit wesentlichen Fortschritten in der Bearbeitung von Themen wie Beschaffungswesen und Compliance (vgl. Kapitel 4.5.2).

### **3.4.5 Ausblick**

Mit dem Ertragsüberschuss von rund 566 Mio. Franken schliesst die Staatsrechnung 2019 erneut besser ab als budgetiert. Damit setzt sich der Trend der vergangenen Jahre fort. Positiv bewertet die Finanzkommission insbesondere den hohen Selbstfinanzierungsgrad bei den Investitionsausgaben. Trotz Investitionsausgaben von 1,213 Mrd. Franken lag er mit knapp 117% auch im vergangenen Jahr wieder über dem Schwellenwert von 100% – das heisst, die Investitionen konnten ohne zusätzliche Verschuldung aus eigenen Mitteln finanziert werden. Die kontinuierliche Erweiterung und Modernisierung der Infrastruktur ohne zusätzliche Verschuldung ist wichtig für den Erhalt und Ausbau der Standortattraktivität. Der gesetzlich geforderte mittelfristige Ausgleich über die letzten acht Jahre konnte mehr als erreicht werden (kumulierter Ertragsüberschuss von knapp 758 Mio. Franken). Die Rating-Agenturen Standard & Poor's und Fitch vergeben dem Kanton Zürich weiterhin die Höchstnote AAA. Der Kanton Zürich hat sich insgesamt eine gute Ausgangslage geschaffen, um die aktuellen Herausforderungen zu meistern.

Noch nicht näher bezifferbar sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Finanzhaushalt. Das Ergebnis der Rechnung erhöht auf jeden Fall den zur Verfügung stehenden finanziellen Handlungsspielraum. Die Finanzkommission wird die zukünftige Finanzplanung des Regierungsrats auch weiterhin aus einer finanzpolitisch übergeordneten Sichtweise heraus in unterstützender, koordinierender und überwachender Funktion kritisch begleiten.

## **4. Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2019 bis Juni 2020**

### **4.1 Einleitung**

Gemäss § 35 des Kantonsratsreglements übt die Finanzkommission die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen des Kantons aus. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag zur:

- Festlegung des Budgets,
- Bewilligung von Nachtragskreditbegehren,
- Genehmigung der Jahresrechnung und der konsolidierten Rechnung,
- Anträgen des Regierungsrates, die dem mittelfristigen Ausgleich der Rechnung im Sinne von Art. 56 Abs. 3 KV dienen,
- Festsetzung des Steuerfusses,
- Genehmigung des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle,
- Geschäften betreffend den Lotteriefonds.

Weil die Anträge der Finanzkommission zumeist in Koordination mit den Sachkommissionen, der Justizkommission und der Geschäftsleitung erfolgen, bestimmt sie zu Beginn jeder Amtsdauer Referentinnen und Referenten für die Beratung von Budget, Nachtragskreditbegehren, Jahresrechnung sowie finanzrelevante Geschäfte der Sach- und Justizkommissionen. Hinsichtlich der Vorberatung des Budgets hat die Finanzkommission die Möglichkeit, innert dreier Wochen nach Überweisung des Budgetentwurfs durch den Regierungsrat über die Entwicklung der einzelnen Leistungsgruppen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen Vorgaben zu beschliessen. Die Sachkommissionen und die Justizkommission setzen die Vorgaben der Finanzkommission um und stellen ihr bis spätestens am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgetentwurfs Antrag.

Im Berichtsjahr (1. Juli 2019 bis 18. Juni 2020) traf sich die Finanzkommission zu 26 Sitzungen.

### **4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben**

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

- Budget 2020 des Kantons Zürich, 5571 b
- Rechnung 2019 des Kantons Zürich, 5605 a
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2020 (I. Sammelvorlage), 5622

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2020 bis 2023 (KEF 2020) des Kantons Zürich, 5571
- Verwaltungsrechnung 2019, Zwischenberichterstattung II mit Stichtag 31. August 2019 (RRB 908/2019 vom 2. Oktober 2019)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2019 vom 12. September 2019 bzw. 3. März 2020 (vgl. dazu Kapitel 4.6)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2019 vom 30. April 2020
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2019 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 7. Mai 2020

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

Zudem behandelte sie zuhanden des Kantonsrates die Vorlage 5622, Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2020 (I. Sammelvorlage).

### **4.3 Lotteriefonds**

Im Zeitraum von Juli 2019 bis Juni 2020 hat die Finanzkommission die nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen abschliessend zuhanden des Kantonsrates beraten:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins zur Erhaltung alter Handwerks- und Industrieanlagen im Zürcher Oberland (VEHI) für die Museumsentwicklung in Neuthal, 5561
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten des Vereins Regionale Projektschau Limmattal, 5574

Zudem befindet sich die Finanzkommission gegenwärtig in den Beratungen zum Lotterie- und Sportfondsgesetz (Umsetzung des neuen Geldspielgesetzes des Bundes), 5520. Der Beratungsabschluss erfolgt voraussichtlich im Sommer 2020.

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

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

### **4.4 Themenschwerpunkte**

#### **4.4.1 Umgang mit Negativzinsen und interne Weitergabe von Krediten in der Kantonsverwaltung bzw. dem Konsolidierungskreis 3**

Im Berichtsjahr hat sich die Finanzkommission von der Finanzdirektion über den titelerwähnten Themenkomplex näher informieren lassen.

Damit der Negativzinsaufwand so klein wie möglich gehalten werden kann, wurden von der Finanzdirektion verschiedene Optimierungsmassnahmen in die Wege geleitet:

- Laufende Optimierung der Liquiditätsplanung und der Zahlungssteuerung, verstärkte Informatikunterstützung (mehrere laufende Projekte)
- Rückzahlung von alten, hochverzinslichen Schulden
- Abdeckung des unterjährigen Kapitalbedarfs vermehrt durch kurzfristige Aufnahmen (zu negativen Zinsen) am Geldmarkt
- Diversifikation von Bankverbindungen und Freibeträgen, laufende Verhandlungen betreffend Freibetragsgrenzen

In Bezug auf die Verselbständigung der Spitäler beschränkt sich der Kanton auf die strategische Steuerung mittels Eigentümerstrategie. Die Finanzdirektion nimmt dabei folgende Haltung ein:

- Die Spitäler sollen nach einer angemessenen Übergangszeit alle operativen Aufgaben eigenständig wahrnehmen
- Ab dem Zeitpunkt, an dem die Spitäler am Geld- und Kapitalmarkt aktiv werden, treten sie de facto aus dem Tresorerieverbund des Kantons aus (keine zentrale Steuerung mehr möglich)
- Die Spitäler sind angehalten, die Salden der Kontokorrente nahe null zu halten. Damit werden die gesetzlichen Bestimmungen beachtet, wonach zusätzliche Finanzierungen der Spitäler durch den Kantonsrat zu bewilligen sind
- Es haben mehrere Gespräche mit der Gesundheitsdirektion und den Spitälern stattgefunden (kooperatives Vorgehen im Trennungsprozess).

Um bei Bedarf politisch reagieren zu können, wurde die Finanzdirektion gebeten, der Finanzkommission weiteres Verbesserungspotential frühzeitig zu signalisieren.

#### **4.4.2 Ausgaben für Unterhalt/Investitionen in kantonale Liegenschaften und finanzielle Mittelverteilung bei Bauprojekten**

Die Behandlung dieser Thematik geht auf den Bericht der Kommission für Planung und Bau zum Budget 2020 zurück, in welchem sie Fragen zur Höhe bzw. Verteilung des Investitionsbudgets und dem Werterhalt von Liegenschaften aufgeworfen hat.

Nach Auskunft der Finanzdirektion haben sämtliche Investitionsprojekte im KEF 2020–2023 die notwendigen Budgetmittel erhalten. Es erfolgten keine Kürzungen der von den Leistungsgruppen eingestellten Investitionen. Die Investitionsausgaben liegen bei 5,00 Mrd. Franken (2019–2022: 4,86 Mrd.; 2018–2021: 5,12 Mrd.; 2017–2020: 4,91 Mrd.). Bei den Liegenschaften im Verwaltungsvermögen werden die werterhaltenden Massnahmen über 50'000 Franken über die Investitionsrechnung aktiviert währenddessen bei den Liegenschaften im Finanzvermögen der Werterhalt über die Erfolgsrechnung zu verbuchen ist (Konkurrenz zu anderen Aufgaben). Die Finanzdirektion empfiehlt deshalb, den Bestand an Gebäuden im Finanzvermögen tief zu halten bzw. bei öffentlichen Aufgaben ins Verwaltungsvermögen zu übertragen.

Zu den Investitionen der Spitäler lässt sich die Finanzdirektion wie folgt vernehmen:

- Der Kantonsrat beschloss mit der rechtlichen Verselbständigung der Spitäler, dass diese unabhängig planen bzw. nicht mehr über Budgetkredite gesteuert werden
- Daraus folgt automatisch "erste Priorität", weil im Budgetprozess keine Steuerung mehr möglich ist
- Bislang hatten diese neuen gesetzlichen Grundlagen der Spitäler keine negativen Konsequenzen für andere öffentliche Investitionen oder Aufgaben
- Die Finanzdirektion führt mit den Spitälern jährlich vor dem Budgetprozess ein Gespräch auf oberster Ebene sowie neu ab 2020 ein technisches Budgetgespräch auf Fachebene

Die Finanzkommission nimmt zur Kenntnis, dass die Finanzdirektion bezüglich der finanziellen Mittelverteilung bei Bauprojekten für den Moment keinen Handlungsbedarf erkennt. Die Kommission wird sich im Rahmen der Beratung des Budgets 2021 über den aktuellen Stand der langfristigen Investitionsplanung informieren lassen.

#### **4.4.3 Controlling der Ausgabenbewilligungen bzw. Verpflichtungskredite für eine schnellere Abrechnung**

Mit Vorlage 5503 hat der Kantonsrat am 20. Januar 2020 die Abrechnung des Kredits für die Erstellung eines Erweiterungsbaus für das Zahnärztliche Institut der Universität Zürich und die kantonale Volkszahnklinik an der Plattenstrasse 17/19, Zürich, genehmigt. Die letzten Zahlungen zulasten des Kredits wurden im Jahre 2004, also zehn Jahre nach Baubeginn vorgenommen. Weshalb die Erstellung dieser Kreditabrechnung 15 Jahre gedauert hat, ist nicht nachvollziehbar.

Auf Anfrage der Finanzkommission teilte die Finanzdirektion mit, dass derzeit keine aktuellen Zahlen zum Stand der Beplanung bzw. Verwendung von Ausgabenbewilligungen (bzw. Verpflichtungskrediten auf Stufe Kantonsrat) abgerufen werden können. Die im Geschäftsbericht publizierten Listen würden auf einer jährlichen Umfrage und nicht auf einer Abfrage aus dem System basieren. Ausgabenbewilligungen werden analog erstellt und abgerechnet. Für das Controlling existieren keine einheitlichen informatikgestützten Prozesse.

Das von der Finanzkommission eingebrachte Anliegen für ein zeitgemässes Controlling der Ausgabenbewilligungen bzw. Verpflichtungskredite und für schnellere Abrechnungen wird von der Finanzdirektion vollumfänglich geteilt, weshalb die Finanzverwaltung ein entsprechendes Projekt gestartet hat. Das Projekt verfolgt die ambitionierte Zielsetzung eines systemgestützten Prozesses von der Erstellung einer Ausgabenbewilligung bis hin zu deren Abrechnung, mit einem laufenden Controlling der Beplanung und Verwendung bzw. einer fortlaufenden, aktuellen Abrechnung mit Eintreffen der entsprechenden Rechnungen von Lieferanten. Ambitioniert ist das Vorhaben auch insofern, als die Verwaltungsangestellten bei der Erstellung von Ausgabenbewilligungen mittels einer Workflowlösung unterstützt werden sollen, sodass die Ausgabenbewilligungen inhaltlich einheitlich aufgebaut werden und gemäss den kantonalen Rechtsgrundlagen vollständig sind. Aufgrund der Tragweite des Vorhabens hat die Finanzverwaltung ein direktionsübergreifendes Soundingboard installiert, das die direktionsspezifischen Anliegen laufend einbringen kann. Gleichwohl wird das System zwecks Erprobung vorerst für die Finanzverwaltung konzipiert, jedoch mit dem Anliegen, dieses später gesamtkantonal auszuweiten.

Die Zielsetzung, einen einheitlichen und durchgängig elektronisch unterstützten Workflow-Prozess zu implementieren, begrüsst die Finanzkommission ausdrücklich. Sie wird sich regelmässig über den Stand der Arbeiten unterrichten lassen.

#### **4.4.4 Finanzielle Entwicklung Strassen- bzw. Verkehrsfonds und Abschreibungspraxis**

Die Behandlung dieser Thematik geht auf den Bericht der Kommission für Energie und Verkehr zum Budget 2020 zurück, in welchem sie Fragen zur finanziellen Entwicklung der beiden Fonds sowie zum möglichen Einfluss der Abschreibungspraxis grosser Strassenprojekte auf den NFA in den Raum gestellt hat.

In diesem Zusammenhang äusserte sich die Volkswirtschaftsdirektorin in der Finanzkommission dahingehend, dass Verkehrsfonds und Strassenfonds genügend finanziert seien und die beabsichtigten Vorhaben realisiert werden könnten. Auch wenn beide Fonds insgesamt weniger Geld aufweisen, könne reagiert werden, obwohl beide gegenüber der Staatskasse verschuldet seien.

Was die Abschreibungspraxis grosser Strassenprojekte betrifft, ergeben sich durch diese gemäss Ausführungen der Finanzdirektion keine Auswirkungen auf den NFA. Der NFA stellt eine reine Steuerkraftbetrachtung dar und hat nichts damit zu tun, wie der Kanton Zürich abschreibt oder wie er sich auf der Aufwandseite verhält. Die Ressourcen sind die Einkommen der natür-

lichen und quellenbesteuerten Personen, die Vermögen der natürlichen Personen und die Gewinne der juristischen Personen von Gesellschaften mit und ohne Sonderstatus. Die Verteilung zwischen den Kantonen wird abgezogen.

Die Frage bezüglich des NFA ist für die Finanzkommission mit den vorerwähnten Erläuterungen geklärt. In Kenntnisnahme der Äusserungen der Volkswirtschaftsdirektorin offen bleibt das weitere Vorgehen hinsichtlich des Strassenfonds, welcher im Gegensatz zum Verkehrsfonds im Eigenkapital geführt wird und den Saldo der Erfolgsrechnung als auch den mittelfristigen Ausgleich beeinflusst. Es bleibt hierfür die Antwort des Regierungsrates auf das Postulat von Christian Schucan betreffend Strassengelder für Strassen (KR-Nr. 346/2016) und die anschliessende Diskussion in der entsprechenden Sachkommission abzuwarten. Die Finanzkommission behält das Thema solange auf ihrer Pendenzenliste.

#### **4.4.5 Einfache Gesellschaften**

Im Rahmen ihres Berichts zur Rechnung 2018 hat die Finanzkontrolle u.a. festgestellt, dass insbesondere öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens aber auch einzelne Verwaltungseinheiten zunehmend Partnerschaften im Rahmen einer einfachen Gesellschaft oder auch durch Beitritt in Vereine eingehen. Eine solche Zusammenarbeit ist im öffentlichen Recht des Kantons Zürich nicht vorgesehen und entsprechend nicht geregelt. Insgesamt ist diese Entwicklung bezüglich der Gründung oder Beitritt in einfache Gesellschaften oder Vereine zur Erreichung bestimmter Zielsetzung mit Sorge zu betrachten. Insbesondere gilt es diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass diese Formen der Zusammenarbeit einerseits im Einzelfall hohe Risiken enthalten können und andererseits diese rechtlich unregelmässigen vertraglichen Zusammenarbeitsformen immer auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden können.

Anlässlich ihrer letztjährigen Berichterstattung (vgl. Vorlage 5532a, S. 49ff.) hat sich die Finanzkommission bereits ausführlich zu diesem Thema geäussert. Sie stellte dabei in Aussicht, unter Absprache/Koordination mit der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit sowie der Geschäftsprüfungskommission auf eine baldige Schliessung dieser Lücken in der Rechtssetzung durch den Regierungsrat hinwirken zu wollen.

Unter Berücksichtigung von RRB 963/2019, Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage betreffend Beteiligungen des Kantons und der öffentlich-rechtlichen Anstalten an einfachen Gesellschaften, Stiftungen, etc. liess sich die Finanzkommission (mit Beizug je einer Delegation der vorerwähnten Aufsichtskommissionen) von der Staatskanzlei erstmals im Oktober 2019 sowie zu Beginn dieses Jahres über den aktuelle Stand der Dinge informieren.

Im Nachgang zur Oktober-Sitzung leitete die Staatskanzlei erste Schritte in die Wege um das Thema fassbar zu machen. Der Grund: Nicht alle Zusammenarbeitsformen, die der Kanton eingegangen ist, enthalten per se besondere Risiken. Die Staatskanzlei suchte auch das Gespräch mit der Finanzkontrolle, welche ihr prüfungswerte Beispiele nannte. In ihren Beispielen öffnete die Finanzkontrolle das Feld weit und bot an, in einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema mitzuarbeiten. Die Staatskanzlei beschloss daraufhin, externe Unterstützung beizuziehen und beauftragte in der Folge Prof. Felix Uhlmann von der Universität Zürich, welcher einen Lehrstuhl für Verwaltungsrecht besetzt, mit dieser Aufgabe. Aus Sicht der Staatskanzlei interessieren insbesondere Fragen zum Legalitätsprinzip, den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen, aber auch zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton sowie zu den Kriterien, nach denen die Risiken zu beurteilen sind. Eine weitere Frage ist, was vorzukehren wäre, sollte eine Zusammenarbeitsform aus rechtlicher Sicht oder aus Sicht der Governance risikobehaftet sein. Die rechtliche Klärung kann nicht an einem einzelnen Beispiel einer einfachen Gesellschaft herbeigeführt werden.

Die Finanzkommission als auch die Delegationen der beiden Aufsichtskommissionen begrüssen den Umstand, dass die Staatskanzlei unter Beizug der Universität Zürich eine rechtliche

Auslegeordnung vornimmt. Diese dürfte voraussichtlich im Herbst dieses Jahres vorliegen; die Finanzkommission wird sich von der Staatskanzlei zum gegebenen Zeitpunkt über die Ergebnisse der Abklärungen informieren lassen. Die in der Diskussion aufgeworfenen Fragen im Zusammenhang mit dem Contractmanagement (Risiken, Haftung, Übersicht und Controlling) und dem damit einhergehenden Anspruch der Implementierung einer einheitlichen Handhabung in der Verwaltung wird die Finanzkommission in einem ersten Schritt gemeinsam mit der Finanzkontrolle erörtern.

#### **4.4.6 Besonderer Prüfungsauftrag der Finanzkommission betreffend Zentrum für Zahnmedizin (ZZM)**

##### **Auftrag**

Gestützt auf § 16 des Finanzkontrollgesetzes (FKG) hat die Finanzkommission mit Beschluss vom 18. April 2019 der Finanzkontrolle einen besonderen Auftrag zur Prüfung der Leistungsentgelte im Umfeld des ZZM erteilt. Singemäss wurden die nachfolgenden Fragestellungen formuliert:

- Werden Drittmittel regelwidrig mit Dienstleistungserträgen begünstigt?
- Erfolgen Zuweisungen in Privatpraxen auf regelkonforme Weise?
- Werden privat verrechnete Behandlungen durch den dafür vorgesehenen Leistungserbringer erbracht?

Ausgangspunkt der vorstehenden Fragestellungen bildeten Hinweise auf entsprechende Unregelmässigkeiten, welche im Vorfeld der Auftragserteilung an die Finanzkommission herangetragen wurden.

Die nachstehend ausgeführten Ergebnisse des Prüfauftrags wurden der Finanzkommission in Form eines schriftlichen Berichts, datiert vom 13. September 2019, übergeben. Dessen Präsentation in der Kommission fand am 26. September 2019 statt.

##### **Ausgangslage**

###### *ZZM Generell*

Als Teil der Medizinischen Fakultät der UZH ist das ZZM insbesondere für die Forschung und Lehre im Bereich der Zahnmedizin zuständig. Im Rahmen dieses Auftrags werden sodann auch Patienten behandelt. In Anbetracht seiner Aufgabenwahrnehmung arbeitet das ZZM eng mit Institutionen des Gesundheitsbereichs zusammen. Schnittstellen bestehen dabei insbesondere zur Klinik MKG des USZ, deren ambulante Patientenversorgung innerhalb des ZZM untergebracht ist. Die diesbezügliche Zusammenarbeit ist durch einen Kooperationsvertrag geregelt. Über die personalrechtliche Zugehörigkeit entscheidet das jeweilige Anstellungsverhältnis.

###### *ZZM Drittmittel*

Soweit universitäre Aufgaben durch Dritte finanziert werden, stehen dem ZZM Drittmittel zur Verfügung. Ausgehend vom Universitätsgesetz (UniG) richtet sich deren Bewirtschaftung primär nach den universitätsspezifischen Bestimmungen zur separaten Rechnung. Gegebenenfalls kommen die Vorschriften des CRG zum Tragen. Per 31. Dezember 2018 werden 80 Drittmittelprojekte mit einem Bilanzwert von 3,3 Mio. Franken verwaltet. Bezogen auf den untersuchten Zeitraum betragen die verbuchten Erträge und Aufwendungen je rund 5,5 Mio. Franken.

### *ZZM Privatpraxen*

Behandelt ein Zahnarzt Patienten in seiner Privatpraxis auf eigene Rechnung, wird von einer privatärztlichen Tätigkeit an der UZH gesprochen. Obwohl die Tätigkeit in den Räumlichkeiten des ZZM ausgeübt wird, gilt sie als wirtschaftlich selbständig und erfolgt ausserhalb des Anstellungsverhältnisses. Die Führung einer Privatpraxis ist bewilligungs- und abgabepflichtig. Die massgebenden Rechte und Verpflichtungen des Privatpraktikers sind grundsätzlich innerhalb der V-ZZM geregelt. Abzugrenzen ist die genannte Tätigkeit insbesondere von der persönlichen Sprechstunde im Sinne des Gesetzes über die ärztlichen Zusatzhonorare. Zwar dienen beide Privilegien dem Zweck, die arbeitsmarktliche Attraktivität der öffentlich-rechtlichen Anstellung zu erhöhen, hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung sowie der sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen bestehen hingegen relevante Unterschiede. Die rund 30 Privatpraxen am ZZM erwirtschaften durchschnittlich ein Umsatzvolumen von 4,1 Mio. Franken jährlich. Aufgrund der individuellen Charakteristiken sind die Einnahmehöhe und deren Zusammensetzung je nach Klinik unterschiedlich.

### **Prüfungsergebnis: Drittmittel**

#### *Vereinnahmung von Dienstleistungserträgen*

Eine mittels Gutschrift von Behandlungseinnahmen realisierte Begünstigung von Drittmittelprojekten kann im Rahmen der Prüfungshandlungen nur in einem Fall identifiziert werden. Dabei handelt es sich um das im Vorfeld der Auftragserteilung bekannte Drittmittelkonto.

#### *Zuordnung von Aufwendungen*

Soweit die Prüfungshandlungen auf die Beurteilung der Zuordnung und Belastung von Aufwendungen ausgeweitet werden, ergeben sich allfällige Fragestellungen in drei Fällen. Aufgrund der betragsmässigen Höhe sowie der organisatorischen Zuordnung der betroffenen Projekte muss demgegenüber laut Finanzkontrolle von isolierten Einzelaspekten ausgegangen werden.

#### *Fazit hinsichtlich Prüfungsauftrag*

Ausgehend vom Prüfungsergebnis können die im Raum stehenden Vorbehalte in dieser Form nicht bestätigt werden. Insbesondere können im Rahmen der Prüfung keine Nachweise für systematische und absichtliche Regelwidrigkeiten bei der Bewirtschaftung von Drittmittelprojekten erbracht werden.

### **Prüfungsergebnis: Privatpraxen**

#### *Massgebende Rechtsgrundlagen und Anforderungen*

Die Prüfungen der Finanzkontrolle zeigen in erster Linie auf, dass die Unterscheidung zwischen persönlicher Sprechstunde und Privatpraxis von zentraler Bedeutung ist. Während erstere vom Geltungsbereich des Gesetzes über die ärztlichen Zusatzhonorare erfasst wird, ist letztere einzig durch universitätsinterne Bestimmungen geregelt.

Grundsätzlich gilt dabei, dass die am USZ etablierten Vorschriften in erheblichem Umfang strikter und umfangreicher ausgestaltet sind. Mit Blick auf die Führung einer Privatpraxis lässt das Regelwerk der UZH demgegenüber insbesondere Fragen zur Anrechenbarkeit von Überweisungen sowie deren Dokumentation offen.

Bezugnehmend auf die im Prüfungsauftrag formulierten Fragestellungen folgt daraus, dass die reglementarischen Ansprüche an die im Fokus stehenden Praxiszuweisungen insgesamt tiefer ausfallen als im Vorfeld der Auftragserteilung angenommen.

### *Zuweisungen an Privatpraxen*

Bezogen auf die im Fokus stehende Privatpraxis stellt die Finanzkontrolle fest, dass rund die Hälfte des Patientenaufkommens ursprünglich am USZ behandelt wird. In aller Regel geht der Hospitalisierung ein Unfall voraus, welcher ebenfalls eine zahnärztliche Rehabilitation nach sich zieht. Die anschliessend innerhalb der Privatpraxis erbrachte Leistung befasst sich namentlich mit der Anfertigung des erforderlichen Zahnersatzes.

Insbesondere im Fall von Pflichtleistungen dürften sich in diesem Zusammenhang regelmässig Fragestellungen hinsichtlich der am Spital geltenden spezialgesetzlichen Grundlagen ergeben. Hinsichtlich der privatärztlichen Tätigkeit am ZZM gilt es demgegenüber zu betonen, dass die genannten Sachverhalte von den massgebenden Regelungen nicht erfasst sind und infolgedessen nicht beanstandet werden können.

Das USZ stützt in diesem Kontext die Haltung, wonach die zahntechnische Wiederherstellung von der Unfallnachsorge am USZ unabhängig sei und grundsätzlich innerhalb der Zuständigkeit des ZZM liege. Eine Weiterbehandlung innerhalb der Privatpraxis sei grundsätzlich nicht zu kritisieren.

### *Persönliche Leistungserbringung*

Systematische Fragestellungen im Zusammenhang mit der Erbringung zahnärztlicher Kernleistungen können im Rahmen der Prüfungshandlungen nicht identifiziert werden.

Mit Blick auf die im Fokus stehende Privatpraxis stellt die Finanzkontrolle demgegenüber insbesondere im Bereich der Nachsorge eine im Verhältnis als überdurchschnittlich zu geltende Mitwirkung von ärztlichem Personal fest. Parallel dazu zeigt sich, dass verschiedentlich Konsultationen verrechnet werden, obwohl die Mitwirkung des Praxisinhabers nicht belegt ist.

### *Fazit hinsichtlich Prüfungsauftrag*

Ausgehend vom Prüfungsergebnis erscheinen die im Raum stehenden Vorbehalte im Grundsatz nachvollziehbar. Nach Massgabe der geltenden Vorschriften sowie vor dem Hintergrund der Haltung USZ können in Bezug auf Zuweisungen an Privatpraxen allerdings keine Nachweise eines Fehlverhaltens im Sinne der Fragestellung erbracht werden.

Bezugnehmend auf die Frage nach der persönlichen Leistungserbringung führen die Prüfungshandlungen hingegen zu keinem eindeutigen Ergebnis. Demzufolge können die im Raum stehenden Vorbehalte weder bestätigt noch restlos ausgeräumt werden. Das Risiko einer Vereinnahmung nicht anrechenbarer Leistungen bleibt bestehen, wobei sich die, an anderen Kliniken festgestellte, Praxis relativierend auswirken dürfte.

### *Exkurs: Infrastruktur USZ*

In Ergänzung zu Vorstehendem weist die Finanzkontrolle daraufhin, dass die im Fokus stehende Privatpraxis im Rahmen ihrer Tätigkeit in wesentlichem Umfang auf Ressourcen des USZ zurückgreift. Soweit systembedingt keine entsprechenden Entschädigungszahlungen geschuldet sind, geht das Spital von einem Korrekturbedarf aus.

Als Referenzgrösse einer allfälligen Abgeltungsregelung dürfte der vom ZZM jährlich vereinbarte Infrastrukturbeitrag in der Höhe von 60'000 Franken dienen.

Die Finanzkommission nahm die Feststellungen der Finanzkontrolle zur Kenntnis und beschloss, den Bericht an die für das USZ und die UZH zuständige Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit weiterzuleiten. Ebenfalls mit dem Bericht bedient wurden die Verantwortlichen von USZ, UZH, Gesundheitsdirektion und Bildungsdirektion.

Mit Schreiben vom 5. Dezember 2019 führte die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit aus, dass sie von den beiden Direktionen Bildung und Gesundheit je eine schriftliche Stellung-

nahme eingeholt und sich ergänzend in einem persönlichen Gespräch mit der Bildungsdirektorin als auch einem Vertreter der Universität über die Thematik sowie einen möglichen Handlungsbedarf unterhalten hätte. Dabei sei man gemeinsam zum Schluss gekommen, dass in Bezug auf die Bewirtschaftung von Drittmitteln in Übereinstimmung mit den Befunden der Finanzkontrolle kein oberoaufsichtsrechtlicher Handlungsbedarf bestehe. Indes bedürfe der Kooperationsvertrag zwischen UZH und USZ der Überarbeitung, denn die geltende Vereinbarung und die darauf fussenden konkreten Arbeitsanweisungen, insbesondere bezüglich der Zuweisungen und der persönlichen Leistungserbringung, hätten sich nicht in allen Aspekten als praxistauglich erwiesen. Zu dieser Einschätzung sei auch die Gesundheitsdirektion als Aufsichtsbehörde über das USZ gekommen. Weiter hielt die Kommission fest, dass sie von den zuständigen Führungsorganen ein rasches Anpacken der erkannten Themen erwarte.

Im Rahmen der Beratung des Geschäftsberichts 2019 am 7. Mai dieses Jahres wurde der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit von den Verantwortlichen der UZH mitgeteilt, dass konkrete Schritte unternommen worden seien. Die Arbeitsanweisungen dürften bis Mitte Jahr angepasst sein. Bezüglich des Kooperationsvertrags sei eine grundsätzliche Prüfung durch UZH und USZ vorgenommen worden mit dem Ergebnis, dass eine Arbeitsgruppe eine Machbarkeitsprüfung für eine organisatorische Auslagerung der Leistungserbringung der Mund-, Kiefer- und Gesichtschirurgie an das USZ erstellen soll. Das Ergebnis werde bis Mitte Jahr vorliegen. Fällt diese Prüfung positiv aus, würde eine solche organisatorische Änderung den Kooperationsvertrag stark vereinfachen.

Abschliessend hält die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit zuhanden der Finanzkommission fest, dass sie die Thematik weiterbegleiten werde. Sie erwartet eine klare Regelung der Schnittstelle zwischen USZ und UZH.

Die Finanzkommission schliesst sich den ausführlichen Erwägungen seitens Finanzkontrolle und Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit mit grossem Dank an. Insbesondere begrüsst sie den Umstand, dass die grundsätzlichen Problemstellungen im USZ mit den ärztlichen Zusatzhonoraren von der Finanzkontrolle in einem separaten Bericht aufgezeigt werden (vgl. Kapitel 4.5.2, Universitätsspital: Honorare gemäss Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare). Der Fall machte aber auch deutlich, wie schwierig die Situation für Whistleblower im Kanton Zürich sein kann. Diesem Thema muss von politischer Seite künftig mehr Beachtung geschenkt werden. Es ist im Interesse der Politik, dass Missstände aufgedeckt werden, wozu Whistleblower einen Beitrag leisten können.

## **4.5 Semesterberichterstattungen der Finanzkontrolle**

Die Finanzkontrolle präsentierte der Finanzkommission im September 2019 den Semesterbericht I und im Mai 2020 den Semesterbericht II.

### **4.5.1 Semesterbericht I/2019 der Finanzkontrolle**

Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2018 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

### **4.5.2 Semesterbericht II/2019 der Finanzkontrolle**

Im zweiten Halbjahr liegt der Schwerpunkt der Arbeit der Finanzkontrolle in der Durchführung von Finanzaufsichtsprüfungen. Die Aufgabe der Finanzaufsicht besteht darin, dazu beizu-

tragen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden.

Prüfungsgegenstände betreffen finanzrelevante Kernprozesse, Führungs- sowie Überwachungs- und Unterstützungsprozesse bezogen auf eine Aufgabe. Die Qualität wie auch die Effektivität der Aufgabenerfüllung selbst, stellen dagegen grundsätzlich keine Prüfungsgegenstände der Finanzaufsicht dar. Dies insbesondere dann, wenn es sich nicht um direkt finanzrelevante Prozesse handelt. Als finanzrelevante Kernprozesse gelten unter anderem der Bezug von Fiskaleinnahmen, die Erhebung von Dienstleistungserträgen und Gebühren, das Beschaffungswesen, die Zusicherung und die Ausrichtung von Beiträgen, das Personal- und Lohnwesen sowie die vollständige zeitgerechte Rechenschaft. Zu den finanzrelevanten Führungs- und Überwachungsprozessen gehört namentlich das umfassende Risikomanagement inkl. des internen Kontrollsystems. Bei den Unterstützungsprozessen stehen die IT-Prozesse sowohl hinsichtlich der generellen IT-Kontrollen als auch bezüglich der Anwendungen zur Unterstützung von finanzrelevanten Kernprozessen im Zentrum der Betrachtung.

Die Auswahl der Prüfungsgegenstände erfolgt basierend auf einer mandatspezifischen Risikoanalyse. Schwerpunkte stellen das Beitragswesen, Beschaffungen, IT-Aspekte sowie Governancefragen dar.

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

### ***Amt für Wirtschaft und Arbeit: Innovationspark***

Dieser Bericht geht auf den 12. November 2019 zurück und wurde bereits der Kommission für Wirtschaft und Abgaben als auch der Geschäftsprüfungskommission präsentiert. Während der Kommission für Wirtschaft und Abgaben die Prüfung des Kreditantrags des Regierungsrates obliegt, hat sich die Geschäftsprüfungskommission vorrangig zum Ziel gesetzt, die Steuerung bzw. das Controlling der für den Innovationspark zuständigen Stiftung durch den Kanton zu überprüfen. Ebenfalls im Zentrum der Abklärungen stehen die Organisation und die Entscheidungszuständigkeiten sowie die Kriterien zur Ansiedlung von Unternehmen und der Wissenschaft im Innovationspark. Weiter traf sie Abklärungen zur Finanzierung der Gründung und des Betriebs des Innovationsparks und damit zusammenhängender Aufgaben. Demgegenüber sind in den Beratungen der mitberichtenden Finanzkommission die finanziellen Aspekte der Vorlage und deren Einordnung in den kantonalen Finanzhaushalt im Vordergrund gestanden.

In ihrem Bericht beleuchtet die Finanzkontrolle schwerpunktmässig das Controlling, die Überwachung und die Auftragsgestaltung gegenüber der privaten Stiftung, welche den Innovationspark vorantreiben soll. Dabei zeigen sich insbesondere folgende Problemstellungen und Mängel:

- *Das komplexe und auf lange Frist angelegte Vorhaben Innovationspark Zürich beinhaltet Risiken. Die Identifikation sowie die sachgerechte Steuerung dieser Risiken sind noch nicht mit genügender Sicherheit beurteilbar. Das Controllingkonzept war im Prüfungszeitpunkt noch in Erarbeitung.*
- *Hinsichtlich der Ausgabenbewilligung der zuständigen Direktion bei den verschiedenen Beschlüssen weist die Finanzkontrolle auf Abweichungen zu den geltenden Anforderungen an die sachgerechte Berücksichtigung der Einheit der Materie hin. Im Weiteren erscheint die vorgenannte Abrechnung der Ausgabenbewilligungen unvollständig.*
- *Die Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlage für das Vorhaben Innovationspark Zürich in Form eines referendumsfähigen Kreditbeschlusses erachtet die Finanzkontrolle mit*

*Blick auf die umfassenden, wenn auch subsidiär zur Privatwirtschaft wahrzunehmenden, Aufgaben des Kantons Zürich im Bereich der Standort-, Wirtschafts- oder auch Innovationsförderung als rechtlich zulässig, aber nicht ideal. Die Vorlage 5502 als "gesetzliche Grundlage" birgt darüber hinaus auch für das Vorhaben Innovationspark Zürich ein erhebliches Risiko. Es ist gegenwärtig noch nicht absehbar, wie weit im vorliegenden Vorhaben zusätzliche bzw. andere Finanzierungen erforderlich sind oder werden.*

Ohne in die Details des Berichts gehen zu wollen, hat die Finanzkommission die Erwägungen der Finanzkontrolle und die festgestellten Mängel bezüglich Controlling, Abrechnungen sowie gesetzlicher Grundlagen zur Kenntnis genommen. Dennoch möchte die Kommission nachfolgend kurz auf zwei Punkte näher eingehen. So stellt sie fest, dass der Kanton Zürich bislang weder über ein Wirtschafts-, Standort- oder ein Innovationsförderungsgesetz verfügt. Im Vergleich dazu hat der Bund mit dem Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz (FIG) bereits im Jahr 2012 eine aktuelle Grundlage für die Innovationsförderung geschaffen. Darin wird die Möglichkeit geschaffen, dass der Bund Vorhaben der anwendungsorientierten Forschung und Entwicklung gezielt unterstützen kann. Voraussetzung ist, dass sich auch die Standorte an diesen Vorhaben beteiligen. Basierend auf dieser Bundesgesetzgebung wiederum hat beispielsweise der Kanton Bern in Ergänzung seines Wirtschaftsförderungsgesetzes bereits Anfang 2016 ein Innovationsförderungsgesetz verabschiedet.

In ihrer Stellungnahme schreibt die Volkswirtschaftsdirektion, sie sei sich bewusst, dass mit dem referendumsfähigen Kantonsratsbeschluss (KRB) nur für die darin enthaltenen Positionen eine genügende gesetzliche Grundlage geschaffen würde. Allfällige weitere Massnahmen bedürften wiederum einer Grundlage in einem neuen referendumsfähigen KRB oder einer allgemeinen gesetzlichen Grundlage. Ein wesentlicher Grund für das gewählte Vorgehen war, dass der Regierungsrat nie beabsichtigte, den Innovationspark Zürich zu einer staatlichen Aufgabe zu machen. Die Aufgabe des Kantons sollte sich bewusst auf die Ermöglichung des Innovationsparks beschränken (Vorfinanzierung der Infrastruktur und Starthilfe). Der Betrieb muss so rasch wie möglich nach wirtschaftlichen Kriterien und unabhängig vom Staat erfolgen können. Dass die Standortförderung im Allgemeinen eine kantonale Aufgabe ist, wurde bisher nie in Frage gestellt. Die Kritik an einzelnen Ausgabenbewilligungen und an der Abrechnung der Kredite nimmt die Volkswirtschaftsdirektion ernst und sie wird die notwendigen Massnahmen ergreifen.

Die Finanzkommission wird unter Beizug der Volkswirtschaftsdirektion prüfen, inwiefern die Ausarbeitung einer entsprechenden Rechtsgrundlage (Wirtschafts-, Standort- oder ein Innovationsförderungsgesetz) in Betracht zu ziehen ist.

In Bezug auf die Risiken fügt die Volkswirtschaftsdirektion in ihrer Stellungnahme weiter hinzu, dass mit der in der Vorlage aufgezeigten Struktur und der gewählten Finanzierung die Risiken auf ein tragbares Mass begrenzt werden können. Der Innovationspark Zürich würde nicht auf Vorrat, sondern entsprechend dem konkreten Bedarf entwickelt. Ein detailliertes Etappierungskonzept läge mittlerweile vor. Zudem hätte die Stiftung eine private Partnerin gefunden, welche die Erarbeitung des Arealentwicklungskonzepts auf eigenes Risiko übernehme. Des Weiteren seien die Risiken von der Finanzkommission als "tragbar" beurteilt worden. Die Kommission möchte in dieser Hinsicht festhalten, dass zum Zeitpunkt der Erarbeitung des Mitberichts im 1. Quartal 2019 noch vieles unklar war. Aus diesem Grund sollte der damalige Mitbericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben nicht überbewertet werden; die mit dem Projekt einhergehenden Fragen betreffend Risiko und Controlling sind nach wie vor von einer nicht zu unterschätzender Bedeutung. Zudem weist die Kommission darauf hin, dass sie die finanziellen Kosten als "tragbar" beurteilte. Zu den Risiken schrieb sie im Mitbericht, dass bei einem solchen Grossprojekt gewisse Risiken nie ganz zu eliminieren seien, diese sich dann

aber nicht im Verpflichtungskredit, sondern später in der Erfolgsrechnung in Form von Abschreibungen auswirkten. Und sogar der "worst case", d.h. die vollständige Abschreibung des Verpflichtungskredits die Bonität des Kantons Zürich nicht gefährden würde." Die Kommission dieses Szenario aber weiter aufgrund der Etappierung als unwahrscheinlich erachtet. Durch die Covid-19-Pandemie hat sich die Ausgangslage erneut verändert; dieser Umstand sollte von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben in ihren Risikoerwägungen auf jeden Fall mitberücksichtigt werden. Dass die Geschäftsprüfungskommission in ihrem Tätigkeitsbericht (vgl. KR-Nr. 79/2020) insbesondere eine Überprüfung der Leistungsvereinbarung und des Controllingkonzepts in Aussicht stellt, wird von der Finanzkommission ausdrücklich begrüsst.

### ***Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA): Beschaffungen***

Im Bericht vom 18. Dezember 2019 kommt die Finanzkontrolle zu folgenden Erkenntnissen:

- *Das MBA weist für durch das Amt getätigte Beschaffungsgeschäfte keine angemessene Prozessausgestaltung auf. Es ist insbesondere kein zentrales Vertragsmanagement ersichtlich und die verschriftlichten IKS-Prozesse betreffen mehrheitlich das Beschaffungswesen der Schulen. Momentan laufende Prozessoptimierungen sollen die Situation verbessern.*

In seiner Stellungnahme schreibt das MBA, dass es eine Richtlinie zum Beschaffungswesen erlässt, mit welcher die bisherigen Lücken geschlossen werden. Zusätzlich erfolgt eine Dokumentation des zugehörigen IKS-Prozesses.

- *Bei einigen Beschaffungen (insbesondere IT-Dienstleistungen) – zum Teil bereits in früheren Beschaffungsprüfungen der Finanzkontrolle bemängelt – wurden trotz Notwendigkeit keine Submissionsverfahren nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts durchgeführt, wodurch in diesen Fällen auch die Ziele der Beschaffungspolitik des Regierungsrates nicht erreicht werden konnten. Weiter lag in einigen Fällen keine entsprechende Ausgabenbewilligung vor, obwohl die Ausgabenkompetenz der Rektorin bzw. des Rektors überschritten wurde. Zu erwähnen sind hier auch zum Teil bestehende Rahmenverträge mit unbestimmter Laufzeit.*

Das MBA hält dazu fest, dass die Vergabe von IT-Dienstleistungen künftig nach der neuen Richtlinie Beschaffungswesen im MBA erfolge. Dabei wird standardmässig die neu geschaffene Fachstelle Beschaffungswesen im MBA miteinbezogen. Damit wird das MBA sicherstellen, dass Vergaben submissionsrechtlich korrekt ablaufen. Die Ausgabenbewilligungen für die betroffenen IKT-Leistungen werden zukünftig vom MBA überprüft und allfällige Fehler umgehend behoben.

- *Bei der BFS Winterthur stiess die Finanzkontrolle auf erhebliche submissionsrechtliche wie organisationsrechtliche Problemstellungen im Bereich von Informatikdienstleistungen, welche in einer gesonderten Prüfung aufgearbeitet wurden. Hier ist eine umgehende Bereinigung der Sachverhalte angezeigt. Die Erkenntnisse bei der BFS Winterthur präsentieren sich wie folgt:*
  - *Verstösse gegen die geltenden Kompetenzregelungen*
  - *Verletzungen der vergaberechtlichen Bestimmungen*
  - *Persönliche Nähe zwischen Organisation und Dienstleistungserbringern*
  - *Bestehen möglicher Interessenskonflikte*
  - *Fragstellungen mit Blick auf den Zusammenhang zwischen den gewählten Verfahrensweisen und einem allfällig daraus folgenden persönlichen Nutzen*
  - *Kostenseitige Auswirkungen der gewählten Verfahrensweisen*

- *Verletzungen von Ausstands- und Meldepflichten*
- *Fragstellungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Vertragswerken*
- *Fragstellungen zum personalrechtlichen Charakter externer Dienstleister*

Die BFS Winterthur weist darauf hin, dass bereits erste Sofortmassnahmen zur Beseitigung der Mängel vorgenommen wurden. Zudem wird sie zeitnah auf den kantonalen Netzwerkservice LeuNet Schulen und als eine der ersten Schulen auf die neu aufzubauende IKT-Grundversorgung wechseln. Die aufgezeigten Schwachstellen sollen damit schrittweise bis Ende 2022 beseitigt werden.

Die Finanzkontrolle ist mit den Stellungnahmen einverstanden. Den Realisierungszeitraum für die Behebung der vorliegenden Schwachstellen bei der BFS Winterthur bis ins Jahr 2022 nimmt sie zur Kenntnis.

Das Beschaffungswesen ist auch nach Abschreibung des Postulats KR-Nr. 24/2015 durch den Kantonsrat ein ständiges Thema der Finanzkommission. Unter Berücksichtigung der Erkenntnisse dieses Berichts wird sie sich von der Baudirektion und unter Beizug einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission über den aktuellen Stand informieren lassen. In Bezug auf die bei der BFS Winterthur getroffenen Erkenntnisse soll das Gespräch mit dem Compliancebeauftragten gesucht werden. Der Kanton Zürich verfügt seit 2016 über diese Stelle. Der Compliancebeauftragte ist direkt dem Finanzdirektor unterstellt, arbeitet aber direktionsübergreifend. Seine Aufgabe ist es, die Verwaltungseinheiten in ihrem Bestreben zu unterstützen, in Übereinstimmung mit geltenden Regeln, Grundsätzen und Richtlinien zu arbeiten.

***Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB): Beiträge, Einführung Kinder- und Jugendheimgesetz (KJG)***

Im Bericht vom 15. November 2019 macht die Finanzkontrolle verschiedene Feststellungen:

- *Bei der Beitragsausrichtung an Kinder- und Jugendheime wirken die Ausführungsbestimmungen in den verschiedenen massgebenden rechtlichen Grundlagen teilweise nicht mehr zeitgemäss. Im Einzelfall sind diese detailliert, komplex und gleichzeitig doch wenig präzise gefasst. Dies zeigt sich auch in der Definition von beitragsberechtigten Kosten in den einzelnen Ausführungserlassen. Beispielsweise wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sich der kantonale Beitrag an den beitragsberechtigten Kosten orientiert. Im Endeffekt werden jedoch die Defizite gedeckt.*

Das AJB weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit der Inkraftsetzung des KJG die Abgeltung der Leistungen im Bereich der Kinder- und Jugendheime aufgrund nachvollziehbarer und kohärenter Rechtsgrundlagen erfolgt.

- *Eine Gesamtbetrachtung im Sinne einer Versorgungsplanung und -steuerung der Kinder- und Jugendheime besteht gegenwärtig noch nicht strukturiert; diese soll basierend auf den Bestimmungen des neuen KJG aufgebaut werden. Zudem erfüllen nicht alle Kinder- und Jugendheime die in der Verordnung über die Jugendheime angestrebten Auslastungsvorgaben von 75% bzw. 80%.*

Dass AJB gibt zu verstehen, dass der Kanton erst mit dem KJG die Aufgabe erhält, eine Gesamtplanung vorzunehmen und somit die Steuerung der Angebote zu gewährleisten (§§ 5 und 6). Die Gesamtplanung wird Aussagen zum Leistungsbedarf, zur Versorgungsstruktur, zur

Qualität der Angebote und zu den Kosten umfassen. Des Weiteren enthält das geltende Jugendheimgesetz (JHG) lediglich zu den Personalkosten konkrete Aussagen. Mit dem KJG werden die anerkannten Kosten und Erlöse genauer festgelegt. Aussagekräftigen Kennzahlen, die sowohl Vergleiche zulassen als auch der Steuerung dienen, werden mit der Umsetzung des KJG vorliegen.

- *Mit dem neuen Kinder- und Jugendheimgesetz sollen die betriebsbeitragsberechtigten Institutionen nicht mehr fallweise entweder durch das AJB oder durch das VSA betreut bzw. finanziert werden, sondern es erfolgt eine Sparten- bzw. Teilbereichsfinanzierung. Die Schulsparte wird künftig durch das VSA und die Kinder- und Jugendheimsparte durch das AJB finanziert. Beim Kinder- und Jugendheimteil sollen weiterhin die Kosten finanziert werden; der Schulteil neu mittels Pauschalen. Diese Konstellation beinhaltet die Gefahr von Fehlanreizen (Versuchung der Kostenverlagerung vom pauschalfinanzierten Schulbereich in den kostenfinanzierten Heimbereich).*

Das AJB versichert, dass dank einer sorgfältigen und detaillierten Kontrolle der Budgets und Schlussrechnungen der Schulheime weder eine Abschöpfung des Budgets noch eine Doppelfinanzierung bzw. eine Kostenverlagerung vom pauschalfinanzierten Schul- in den Heimbereich stattfinden wird.

Die Finanzkontrolle nimmt die Stellungnahmen zur Kenntnis. Der Bericht wurde von der Finanzkommission an die Kommission für Bildung und Kultur, welche das KJG vorberaten hat, weitergeleitet. Aufgrund der zwei unterschiedlichen Finanzierungsarten steht für die Finanzkommission das Vermeiden von Fehlanreizen im Vordergrund. Dies gilt vor allem für jene Institutionen, welche sowohl eine Heimschule als auch einen Heimbetrieb führen.

### ***Immobilienamt (IMA): Baulicher Unterhalt***

Im Bericht vom 31. Dezember 2019 gelangt die Finanzkontrolle zu folgenden Bemerkungen:

- *Die Prüfung von ausgewählten Geschäftsbeziehungen zwischen dem IMA und einzelnen Anbietern zeigt Auffälligkeiten. So hat ein Auftragnehmer mit einem relevanten Auftragsvolumen keine Eintragung im Handelsregister vorgenommen. Auffällig ist im Weiteren, dass dieser Handwerker über keinen Internet-Auftritt verfügt. Die geprüften Fälle zeigen eine pragmatische Vergabepaxis, welche primär mit bewährten Dienstleistern operiert. Das Submissionsrecht findet nicht in ausreichendem Masse Anwendung.*

In ihrer Stellungnahme stimmt die Baudirektion der Analyse der Finanzkontrolle zu. Sie hat verschiedene Massnahmen zur Behebung der Mängel ergriffen (vgl. unten). Mit der Reorganisation des Immobilienmanagements und der Zentralisierung der Immobilien im Mietermodell seit 2019 wurden wichtige Grundlagen für eine zentrale Steuerung und damit auch für eine bessere Kontrolle geschaffen.

- *Hinsichtlich Finanzkompetenzen ist die Häufung der Rechnungen knapp unter 5000 Franken bemerkenswert, welche die Kompetenzlimite des Zuständigen darstellt. Es ist von einer Umgehung interner Regelungen auszugehen. Die angetroffene Praxis ist mit Blick auf die Sicherstellung einer ordnungsmässigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung zu kritisieren. Insbesondere wird den Aspekten der Korruptionsprävention und dem Schutz vor geschäftsschädigenden Handlungen in erheblichem Umfang nicht genügend Beachtung geschenkt.*

Die Baudirektion nimmt die Feststellungen der Finanzkontrolle hinsichtlich Wirtschaftlichkeit zur Kenntnis und verweist wiederum auf die ergriffenen Massnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel. Sie distanziert sich von der bewussten Inkaufnahme einer finanziellen Schädigung des Kantons. Die Wirtschaftlichkeit im Immobilienbereich ist ein zentrales Ziel der 2017 vom Regierungsrat beschlossenen Immobilienstrategie des Kantons Zürich. Gerade das Immobilienamt als federführendes Amt der Immobilienstrategie verfolgt dieses Ziel gewissenhaft und unter Gesamtbetrachtung der weiteren Ziele und Vorgaben. Die Baudirektion stimmt der Analyse und Einschätzung der Finanzkontrolle zu. Der Analyse und Einschätzung in Bezug auf Korruptionsrisiken und geschäftsschädigende Handlungen stimmt die Baudirektion zu. Sie toleriert geschäftsschädigende Handlungen oder Verstösse gegen die geltenden Bestimmungen in keiner Weise und ahndet diese konsequent. Auch an dieser Stelle verweist sie auf die getroffenen Massnahmen und behält sich weitergehende rechtliche Schritte aufgrund zusätzlicher Erkenntnisse vor.

- *Das Immobilienamt hat bereits in der Vergangenheit Massnahmen eingeleitet, mit denen die erforderliche Wirkung allerdings nicht erzielt werden konnte. Weitere Massnahmen wurden im Zuge der Revision ergriffen, respektive im Rahmen der Stellungnahme zu den Prüfungsfeststellungen aufgezeigt.*

Die untenstehenden Massnahmen wurden bereits umgesetzt, eingeleitet oder sind geplant:

#### *Bereits umgesetzte Massnahmen*

- Seit Juni 2019 wurde an verschiedenen Mitarbeitendenanlässen, Kader- und Geschäftsleitungssitzungen gezielt über die geltenden Vorschriften sowie über das Thema Compliance informiert. Diese Massnahme wird weitergeführt.
- Es wurde ein Schulungskonzept für 2020 zu Vergaberecht und Compliance erarbeitet mit den bisherigen Grundlagenschulungen und Vertiefungskursen.
- Es wurden Einzelgespräche mit den zuständigen Mitarbeitenden geführt und dabei Massnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Vergabesituation festgelegt.
- Die Stellvertretung und Aufgabenteilung im Instandhaltungsbereich wurde neu geregelt und dabei die Einhaltung des 4-Augen-Prinzips konsequenter angewendet.

#### *Geplante Massnahmen*

- Gestaffelt bis Mitte 2021 werden Rahmenverträge für häufig benötigte Leistungen im Gebäudeunterhalt erarbeitet und abgeschlossen. Bis zu deren Inkrafttreten und fortfolgend wird ein besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung unterschiedlicher Anbieter, die Einhaltung des Stückelungsverbot, das Einhalten der Schwellenwerte sowie der Dokumentationspflichten gelegt.
- Das interne Kontrollsystem (IKS) wird durch zusätzliche Kontrollen und klare Verantwortlichkeiten im Bereich des Beschaffungswesens verbessert (bis Ende 2020) und periodisch in der Geschäftsleitung des Immobilienamts behandelt (laufend).
- Die finanzielle Berichterstattung über die Instandhaltungsmassnahmen und Vergaben wird weiterentwickelt und mit Analysen zur Aufdeckung von unerwünschten Entwicklungen ergänzt (bis Mitte 2020). Die Kontrollinstrumente für Vergaben und Verträge werden insbesondere bezüglich der Gesamtsicht überarbeitet (Frühjahr 2020). Die laufenden Vergaben werden mindestens quartalsweise in der Geschäftsleitung des Immobilienamts behandelt (laufend).
- Das Bewusstsein und Wissen der Mitarbeitenden in Bezug auf die rechtlichen und internen Vorgaben im Beschaffungswesen und den kantonalen Verhaltenskodex wird systematisch aufgefrischt durch Einführungskurse für neue Mitarbeitende, Schulungen der bestehenden Mitarbeitenden, Fachveranstaltungen und Mitarbeitendeninformationen (laufend). Die

Checklisten für Vergaben werden zur Erhöhung der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit im Frühjahr 2020 überarbeitet und vereinfacht.

- Die angepasste Aufgabenteilung im Unterhalts- und Instandhaltungsbereich wird ab Februar 2020 umgesetzt, weitere organisatorische Massnahmen und die langfristige Ressourcenallokation werden bis Mitte 2021 geprüft.

Die Umsetzung dieser Massnahmen wird vom Immobilienamt laufend überprüft und dem Baudirektor regelmässig rapportiert.

Abschliessend hält die Baudirektion fest, dass sie geschäftsschädigende Handlungen oder Verstösse gegen die geltenden Bestimmungen in keiner Weise toleriere. Die laufende Reorganisation des kantonalen Immobilienmanagements, der langjährige Instandhaltungsstau, unkoordinierte Einzelbestellungen und die angespannte Ressourcensituation setzten das Immobilienamt in den letzten Jahren deutlich unter Druck und werden auch in den kommenden Jahren bestimmend sein. Dass diese Situation sehr anspruchsvoll ist, ist anzuerkennen, vermag aber die festgestellten Unzulänglichkeiten nicht zu entschuldigen.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Für die Finanzkommission zeigt dieser Bericht exemplarisch auf, dass zwischen Beschaffungswesen und wirtschaftlichem Handeln Korrelationen bestehen. Auch Einzelversagen kommt immer wieder vor, was eine sachgerechte Überwachung und Sensibilisierung erforderlich macht. Wie bereits erwähnt, wird die Finanzkommission diesbezüglich das Gespräch mit dem Compliancebeauftragten des Kantons Zürich suchen.

### ***Universitätsspital (USZ): Honorare gemäss Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare (ZHG)***

Mit diesem Bericht stellt die Finanzkontrolle ihre Erkenntnisse aus dem besonderen Prüfauftrag zum ZZM (vgl. Kapitel 4.4.6) in einen grösseren Zusammenhang. In ihren Ausführungen vom 16. Dezember 2019 kommt sie zu folgenden Schlüssen:

- *Die Prüfung der Anwendung des Gesetzes über die ärztlichen Zusatzhonorare zeigte relevante Fragestellungen und Unsicherheiten hinsichtlich*
  - *Kontroll- und Steuerungsstrukturen*
  - *Vergangenheitsbezogener Beurteilung der Honorare aus privater Sprechstunde.*
- *Der Spitalrat USZ hat die grundsätzlichen Problemstellungen bereits vor der Prüfung durch die Finanzkontrolle erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet. Insbesondere wurden in diesem Kontext Aufträge an PwC erteilt.*
- *Unter Bezugnahme auf die Ergebnisse von PwC ist festzuhalten, dass in erheblichem Umfang die Deklaration der Zuweisung zur persönlichen Sprechstunde für die untersuchten Kliniken nicht den Massstäben entspricht.*
- *Die Honorarkommission als Fachkommission zur Unterstützung der Selbstregulierung der ärztlichen Zusatzhonorare hat die Thematik bereits vor einigen Jahren aufgegriffen. Eine nachhaltige Wirkung haben die Bemühungen der Honorarkommission jedoch nicht erzielt.*
- *Der Spitalrat hat im Zuge der Revision zukunftsbezogene Massnahmen ergriffen. Auf eine vergangenheitsbezogene Intervention wurde verzichtet. Die Frage der Rückerstattungsansprüche oder der strafrechtlichen Relevanz bleibt offen.*

In seiner Stellungnahme dankt das USZ der Finanzkontrolle für die Abklärung in dieser Sache und die Unterstützung in dieser schwierigen Thematik. Die Schlussfolgerungen aus dem Bericht der Finanzkontrolle können nachvollzogen werden. Während der Abklärungen und vor

Ablauf der Untersuchungen hat sich für das USZ gezeigt, dass Handlungsbedarf besteht, um einer gesetzeskonformen Umsetzung des ZHG besser nachleben zu können. Mit den von der Finanzkontrolle im Bericht geschilderten Massnahmen, die Spitalrat und Spitaldirektion beschlossen haben und die per 1. Januar 2020 greifen, wird sichergestellt, dass das Zusatzhonorargesetz gesetzeskonform vollzogen werden kann.

Das USZ hat sich damals dafür eingesetzt, dass das systemische Problem, das mit dem aktuell bestehenden ZHG einhergeht, mit der Revisionsvorlage zum ZHG behoben werden kann. Aufgrund des Nichteintretens des Kantonsrats auf die Revisionsvorlage konnte das problematische Grundsystem des ZHG nicht verbessert werden. Die Handlungsfähigkeit des USZ ist im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten des ZHG sehr limitiert und erlaubt insbesondere nicht eine zeitgemässe Unternehmensführung mit entsprechender Anreizsetzung unter Berücksichtigung der ökonomischen Gegebenheiten. Das ZHG entzieht die finanzielle Anreizsetzung für das Kaderpersonal, das honorarberechtigt ist, weitgehend der Führung des USZ. Das ZHG ermöglicht es nicht, dass medizinische Entwicklungen wie z.B. die Verschiebung von stationärer zu ambulanter Behandlung gefördert werden könnte. So zahlt das USZ bei bereits nicht kostendeckender ambulanter Behandlung noch zusätzlich ein Honorar, was die Kostenunterdeckung erhöht. Diese schwierigen Rahmenbedingungen, die ausserhalb des Einflussbereichs des USZ liegen, schildert die Finanzkontrolle in ihrem Bericht treffend.

Unabhängig von dieser Ausgangslage verfolgen die Leitung des USZ, der Spitalrat und die Spitaldirektion die Umsetzung der Honorarthermatik intensiv sowie mit engmaschigen Massnahmen, damit eine gesetzeskonforme Umsetzung am USZ gelebt werden kann. Das Thema hat für das USZ eine hohe Priorität und wird weiterhin eng begleitet werden.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Die Finanzkommission anerkennt, dass die Verantwortlichen des USZ die Thematik ernst nehmen und Massnahmen eingeleitet haben. Die eigentliche Grundproblematik sieht sie aber im aktuellen Gesetz, mit welchem eine langfristig zufriedenstellende Situation nicht erreicht werden kann. An einer Anpassung dürfte deshalb kein Weg vorbeiführen. Es geht dabei u.a. um Kontroll- und Steuerungsstrukturen; so hat bspw. die Selbstregulierung mit der Honorarkommission nicht funktioniert. Die Aspekte der Reputation, der internen Führung und der Compliance müssen vom Spitalrat unter einen Hut gebracht werden. Die Finanzkommission möchte es an dieser Stelle der für das USZ zuständigen Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit überlassen, in welcher Form sie sich der aufgeworfenen Fragestellungen (Vergangenheitsbewältigung, Monitoring der getroffenen Massnahmen, Anpassung der gesetzlichen Grundlagen) anzunehmen gedenkt.

Ergänzend anzufügen bleibt an dieser Stelle, dass die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit gemäss Medienmitteilung vom 29. Mai 2020 mittels einer Kommissionsmotion eine rasche Revision des Zusatzhonorargesetzes anstossen will. Auch die unterdessen durch die Medien publik gewordenen Vorwürfe gegen den Leiter der Klinik für Herzchirurgie des USZ sollen umfassend untersucht werden. Zu diesem Zweck hat die Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit beschlossen, eine Subkommission einzusetzen, nachdem sie sich mit dem Spitalrat, der Spitaldirektion sowie mit der Gesundheitsdirektion über einen Untersuchungsbericht ausgetauscht hatte. Den Bericht zu den Anschuldigungen gegen den Klinikdirektor wurde vom Spitalrat USZ bei der Anwaltskanzlei Walder Wyss in Auftrag gegeben.

## **4.6 Subkommissionen und Delegationen**

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

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

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

### **4.6.2 Subkommission Budgetierung in der Kantonsverwaltung**

Die im Dezember 2019 neu gebildete Subkommission setzt sich aus drei Mitgliedern der Finanzkommission und vier Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Arbeiten zwischenzeitlich zugunsten der nachfolgend umschriebenen Subkommission "Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie" bis auf Weiteres zurückgestellt.

In der Berichtsperiode fanden zwei Sitzungen statt.

### **4.6.3 Subkommission Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie**

Die im Mai 2020 neu gebildete Subkommission setzt aus drei Mitgliedern der Finanzkommission und vier Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammen. Der GPK-Präsident führt den Vorsitz und der Präsident der Finanzkommission nimmt das Vizepräsidium wahr. Die Subkommission beaufsichtigt die spezifischen Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung im Kontext der besonderen und ausserordentlichen Lage des Kantons Zürich aufgrund der Corona-Pandemie. Sie prüft und würdigt die Massnahmen gemäss den Kriterien der parlamentarischen Kontrolle von Art. 57 KV und § 105 KRG. Insbesondere prüft sie, ob der Umgang mit den Risiken für den Kanton Zürich angemessen und vertretbar ist.

In der Berichtsperiode fanden sechs Sitzungen statt.

### **4.6.4 Delegationen**

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

## **4.7 Schlusswort des Präsidenten**

Ich danke der Kommission für das grosse Engagement in der Finanzkommission; die intensiven aber im Sinne der Sache konstruktiven Diskussionen und freue mich auf die weitere gute Zusammenarbeit. Bei der bisherigen Präsidentin, Céline Widmer, möchte ich mich für die reibungslose Übergabe und Ihren Einsatz zuhänden der Kommission bedanken. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere dem Leiter der Finanzkontrolle Martin Billeter, Finanzdirektor Ernst Stocker sowie dem Chef der Finanzverwaltung Basilius Scheidegger. Unsere Zusammenarbeit ist stets produktiv und im Sinne der Unterstützung

der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Ein grosser Dank gilt auch den übrigen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für ihren stets immensen Einsatz zugunsten des Kantons Zürich.

Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein grosser Dank gilt zuletzt dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher die Kommission stets mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 18. Juni 2020

Im Namen der Kommission

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| Der Präsident:     | Der Sekretär  |
| Tobias Langenegger | Michael Weber |