

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 158/2023 betreffend
Compliance in der kantonalen Verwaltung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 16. April 2025,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 158/2023 betreffend Compliance in der kantonalen Verwaltung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 26. Juni 2023 folgendes von der Finanzkommission am 24. April 2023 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, in einem Bericht aufzuzeigen, wie die kantonale Verwaltung bezüglich Compliance organisiert ist. Im Bericht soll die aktuelle Ausgestaltung der verschiedenen Compliance-Massnahmen (Ist-Zustand) aufgezeigt und vom Regierungsrat eingeschätzt werden. Dabei interessiert vor allem auch der kantonale Benchmark respektive was für ihn best practice ist und wo er diesbezüglich Handlungsbedarf (Soll-Zustand) sieht. Für die Finanzkommission stehen im Bericht die folgenden Fragestellungen zu Aspekten der Compliance im Vordergrund:

- Wie wird die Risikoanalyse (Risikobewertung und Abstimmung mit den Bereichen Risikomanagement und IKS) durchgeführt und festgehalten?
- Wie findet eine periodische und systematische Aktualisierung der Inhalte der Risikoanalyse statt?
- Welche systematischen Ansätze zur Aufdeckung von Compliance-Verstössen bestehen?
- Welche – zur prozessunabhängigen Prüfung im Rahmen der Aufsicht durch die Finanzkontrolle – ergänzenden regelmässigen Überprüfungen werden in den einzelnen Ämtern bzw. Direktionen durchgeführt?

- Welche Erhebungen und Massnahmen zur Verbesserung der Compliance (z. B. «Self Assessments») werden durch Ämter beziehungsweise Direktionen durchgeführt?
- Wie wird durch systematisches Lernen aus Fehlern und Unsicherheiten die Compliance-Kultur unterstützt und gefördert?
- Gibt es regelmässige Lernmodule und werden solche Angebote genutzt?
- In welcher Form sind Hinweise von intern und extern (Speak-Up-Line) ein Teil einer offenen Risikokultur?
- Wird bei der Erarbeitung von digitalen Tools (Stichwort Digitalisierung) die Compliance als integraler Bestandteil berücksichtigt?
- Inwiefern erfolgt zwischen den verschiedenen Führungssystemen (Compliance Management, IKS, Vertragsmanagement, Qualitätsmanagement usw.) ein institutionalisierter Austausch? Dabei ist insbesondere auch von Interesse, auf welcher Ebene (Regierungsrat, Ebene Direktionen oder Ebene Ämter) die genannten Führungssysteme eingerichtet sind.
- Welche Rolle spielt die Compliance-Beauftragte in der Erarbeitung von Compliance-Prozessen? Und wie beurteilt der Regierungsrat ihre Angliederung in die Verwaltung?

Bericht des Regierungsrates:

Eine wirkungsvolle Compliance-Organisation besteht aus verschiedenen Grundelementen, die sich in der Privatwirtschaft als anerkannt durchgesetzt haben. Auch die Compliance in der Verwaltung bedarf einer solchen konzeptionellen Grundstruktur. Ob alle Grundelemente umgesetzt werden können, hängt massgeblich von den zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln ab. Grundsätzlich ist der Regierungsrat nach wie vor der Meinung, dass sich der effiziente und ressourcenschonende Ansatz über die Sensibilisierung und die Bekanntmachung des Verhaltenskodexes bewährt und man damit gute Erfahrungen gemacht hat. Die Grundpfeiler eines konzeptionellen, integralen und wirkungsvollen Compliance-Management-Systems sind die folgenden:

1. Der Regierungsrat bekennt sich dazu, dass die für die Verwirklichung eines Compliance-Management-Systems erforderlichen Massnahmen (etwa Sensibilisierung oder Sanktionen bei Verstössen als Teil des Konzepts) umgesetzt werden. Der Inhalt und die Wirkungsweise des Compliance-Management-Systems sind dem Regierungsrat bekannt. Die Direktionen und die Staatskanzlei überprüfen die Wirksamkeit ihrer Compliance-Aktivitäten regelmässig.

2. Die oder der Compliancebeauftragte handelt direktionsübergreifend. Sie oder er hat die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Fachkenntnisse, Mittel und Kompetenzen. Für die Einhaltung der Compliance sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der Direktionen sowie die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber verantwortlich; die oder der Compliancebeauftragte steht ihnen beratend zur Verfügung.
3. Vorgesetzte und (exponierte) Mitarbeitende werden stufengerecht hinsichtlich der Werte, der Kultur und der Verhaltensgrundsätze sensibilisiert und geschult. Anfragen zu Compliance-Themen werden rasch und fachkundig beantwortet.
4. Der Regierungsrat prüft die Beachtung und wirksame Umsetzung des Verhaltenskodexes (RRB Nr. 1205/2017) auf angemessene Weise. Er gewährleistet, dass sich Mitarbeitende oder Dritte (z. B. Mitarbeitende von Unternehmen, mit denen der Kanton zusammenarbeitet) direkt an eine Meldestelle wenden können, falls notwendig auch unter Wahrung ihrer Anonymität. Geprüft wird die Einrichtung einer toolgestützten verwaltungsinternen anonymen Meldestelle, wie sie die Ombudsstelle des Kantons Zürich mit der «Integrity Line»-Plattform hat. Meldungen von Dritten erfolgen grundsätzlich an die Ombudsstelle des Kantons Zürich. Die Führungspersonen fördern die Beachtung des Verhaltenskodexes, insbesondere wenn sie Ziele oder Anreize setzen. Sie stellen zudem sicher, dass die Nichteinhaltung des Verhaltenskodexes nach Massgabe des Personalrechts angemessen geahndet wird.
5. Das Compliance-Management-System wird risikobasiert darauf überprüft, ob es in der Verwaltung eine angemessene Wirksamkeit entfaltet, und bei Bedarf angepasst. Dieses Ziel soll mit bewährten Compliance-Prozessen erreicht werden (z. B. regelmässige Analyse der rechtlichen Risiken, Erlass und Anpassung von internen Weisungen und Richtlinien, Schulungs- und Sensibilisierungsmassnahmen sowie systematische Verarbeitung von Meldungen zu Compliance-Bedenken und -Verstössen).

Die Verwirklichung eines Compliance-Programms setzt voraus, dass die oder der Compliancebeauftragte über die dafür erforderlichen finanziellen und personellen Mittel verfügt. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Stelle wird dies laufend unter Berücksichtigung des damit verbundenen Risikos evaluiert.

Durchführung bzw. Aktualisierung der Risikoanalyse

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1001/2022 festgelegt, unter der Federführung der Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion ein Integrales Risikomanagement (IntRM) mit Fokus auf die 10–20 konsolidierten Toprisiken einzu-

führen. Durch das zentral geführte IntRM werden den Direktionen und der Staatskanzlei methodische und technische Hilfsmittel (Rahmenwerk 2025 sowie die Risikotaxonomie und das Glossar Risikomanagement) zur Verfügung gestellt, sodass Risikoarten, Risikoszenarien und einzelne Risiken mithilfe einer einheitlichen Terminologie vergleichbar gemacht werden können. Geschäftsspezifische Risikoindikatoren bestehen in den jeweiligen Direktionen und der Staatskanzlei, wenn auch in unterschiedlicher Form und Reife. Dies geht von einem differenzierten Risikomanagement in einzelnen Verwaltungseinheiten bis zu informellen Einschätzungen von Schlüsselpersonen.

Im inzwischen aufgenommenen Regelbetrieb ist die Kantonspolizei unter Beizug der Direktionen und der Staatskanzlei für das IntRM zuständig. Sie erstellt jährlich einen Risikobericht sowie einen Plan Risikosteuerung (§ 14 Abs. 4 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 [VOG RR; LS 172.11]). Die Direktionen und die Staatskanzlei führen ein internes Risiko- und Kontinuitätsmanagement. Sie beachten dabei die Vorgaben des Regierungsrates und der Kantonspolizei und stellen dieser gestützt darauf die für den Risikobericht und den Plan Risikosteuerung erforderlichen Angaben zu (§ 14 Abs. 3 VOG RR). Jede Direktion hat deshalb eine Risikomanagerin oder einen Risikomanager ernannt. Diese Personen werden in die Weiterentwicklung des IntRM einbezogen (vgl. RRB Nr. 873/2023, Erw. 4.4).

Gestützt auf die Allgemeine Informationssicherheitsrichtlinie des Regierungsrates für die kantonale Verwaltung vom 3. September 2019 (RRB Nr. 795/2019) war schon vor der Einführung des IntRM die Fachgruppe IKT-Sicherheit (FAGIS) gebildet worden, in der sich die Informationssicherheitsbeauftragten des Kantons, der Direktionen und der Staatskanzlei institutionalisiert austauschen.

Zudem hat der Regierungsrat eine Cybersicherheitsstrategie festgesetzt (RRB Nr. 676/2022), welche die kantonale Risiko- und Sicherheitskultur stärkt und fördert. Bereits 2009 wurden für den ganzen Kanton durch Verfügung der Finanzdirektion die Grundsätze eines Internen Kontrollsystems (IKS) auf der Stufe der Direktionen und Ämter eingeführt. Alle Verwaltungseinheiten, die in der konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich enthalten sind (vgl. § 54 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]), müssen seither über ein IKS verfügen. Das IKS ist ein Führungsinstrument und unterstützt eine verlässliche finanzielle Berichterstattung, die Einhaltung der massgeblichen Rechtsgrundlagen und den Schutz des Kantonsvermögens sowie in zweiter Linie die Sicherstellung der Effektivität und Effizienz der Abläufe. Ein wirksames IKS stellt die negative Abweichung zur Soll-Situation fest (aufdeckend), insbesondere mit Blick auf die Verlässlichkeit der Finanz-

berichterstattung. Aber auch mit präventiven Kontrollen wird sichergestellt, dass Verstösse gegen interne oder externe Vorgaben und systematisches Fehlverhalten rechtzeitig aufgedeckt werden. Die Finanzkontrolle unterstützt den Regierungsrat mit einer nachträglichen Überprüfung (Audits) zu finanzrelevanten Vorgängen nach Massgabe des gültigen IKS-Leitfadens aus dem Jahr 2011. Hinsichtlich der Compliance bezieht sich das IKS auf die Einhaltung des Verhaltenskodexes (RRB Nr. 1205/2017). Vereinzelt wird in der kantonalen Verwaltung ein SAP-basiertes Modul (Business-Object Governance, Risk and Compliance Process Control) verwendet, das die Sicherstellung des IKS-Betriebs unterstützen soll.

Compliance-Risiken manifestieren sich vor allem in potenziellen Reputationsschäden. Im Sinn einer «Best Practice» wäre es erstrebenswert, in einem weiterzuentwickelnden IKS auch Compliance-Risiken (in einem gemeinsamen «Dashboard») mitzuberechnen.

Aufdeckung von Compliance-Verstössen bzw. Speak-up-Line

Verhalten, das infolge fehlenden Wissens, Wollens oder Könnens gegen Compliance-Vorgaben verstösst, hat ein beträchtliches Potenzial für finanzielle Schäden im Allgemeinen und Imageschäden der kantonalen Verwaltung im Besonderen. Der Regierungsrat unterstützt die Möglichkeit, Missstände in guten Treuen anonym und niederschwellig melden zu können.

Zum Zweck der Aufdeckung von Compliance-Verstössen hat der Regierungsrat im Verhaltenskodex vom 13. Dezember 2017 für die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung (RRB Nr. 1215/2017, in Kraft seit 1. Januar 2018) die folgende Meldepflicht vorgesehen (Ziff. 10, «Verdächtiges melden»):

«Wir schauen hin statt weg und informieren unsere Vorgesetzten bei Anhaltspunkten, die einen Verdacht auf Korruption begründen. Ist ein internes Ansprechen von Verdachtsmomenten nicht möglich oder führt es nicht zum Ziel, können wir uns an die kantonale Ombudsperson wenden, ohne den Weg über die Vorgesetzten zu wählen. Wir können uns aber in jedem Fall auch direkt an die Ombudsperson wenden. Die Ombudsperson nimmt auch anonyme Meldungen entgegen. Mit einer Meldung bei der Ombudsperson verletzen wir das Amtsgeheimnis nicht, sofern unsere Meldung in guten Treuen erfolgt. In guten Treuen bedeutet, dass wir den Inhalt unserer Meldung für wahr halten dürfen oder dass es gute Gründe gibt, weshalb wir das Gemeldete für wahrscheinlich halten dürfen. Wenn wir aufgrund einer in guten Treuen erfolgten Meldung von einer Benachteiligung betroffen sind, können wir direkt bei der Vorsteherin oder beim Vorsteher der Direktion beantragen, diese zu beseitigen.»

Zur Aufdeckung von Compliance-Verstössen trägt auch die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle bei. Diese umfasst gemäss § 15 d Abs. 1 des Finanzkontrollgesetzes vom 30. Oktober 2000 (LS 614) «die Prüfungen der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Haushaltsführung».

Die Pflicht und Möglichkeit der Mitarbeitenden, Verdächtiges zu melden, gehört zu einer offenen Risikokultur. Neben der im Verhaltenskodex vorgesehenen Meldung an die Vorgesetzten oder die Ombudsperson können die Mitarbeitenden vermutete Compliance-Verstösse auch der oder dem Compliancebeauftragten oder dem Personalamt melden. Heikle Hinweise (z. B. Verdachtsäusserungen gegen andere Mitarbeitende oder Vorgesetzte) werden in der Praxis häufig mündlich der Compliancebeauftragten vorgetragen. Anfang 2024 hat die Compliancebeauftragte für solche vertraulichen Anfragen oder Meldungen einen Prozess via E-Mail-Adresse (compliance-anfrage@zh.ch) eingerichtet. Die Anfragen und Meldungen werden per E-Mail beantwortet und zu Dokumentationszwecken in eine Übersichtsliste eingetragen. Wie erwähnt, wird auch die Einrichtung einer toolgestützten verwaltungsinternen Meldestelle geprüft. Bewährt haben sich diese Tools insbesondere zur Wahrung der Anonymität der Meldenden.

Regelmässige Überprüfungen bzw. Erhebungen und Massnahmen

Der Auftrag der oder des Compliancebeauftragten ergibt sich aus RRB Nr. 128/2015, mit dem die entsprechende Stelle geschaffen wurde. Danach verfügt die oder der Compliancebeauftragte über keine Kompetenzen zur Vornahme von Überprüfungen und anderen Massnahmen in den Direktionen und Verwaltungseinheiten. Sie oder er soll vielmehr vorbeugend und sensibilisierend wirken, insbesondere interne Schulungen durchführen, Weisungen und Reglemente erarbeiten bzw. die Direktionen und die Staatskanzlei bei deren Erarbeitung unterstützen, Anfragen beantworten, auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen hinwirken und entsprechende Massnahmen entwickeln (vgl. RRB Nr. 128/2015, E. 3).

Die Überwachung der Compliance sowie die Vornahme der nötigen Erhebungen und Massnahmen liegt damit in der Verantwortung der Linienorganisation, d. h. bei den Vorgesetzten, insbesondere den Leiterinnen und Leitern der Verwaltungseinheiten. Sie erfolgt situationsgerecht entsprechend den Verhältnissen in den einzelnen Verwaltungseinheiten.

Unterstützung der Compliance-Kultur bzw. regelmässige Lernmodule

Die Compliancebeauftragte hat seit der Übernahme ihrer Funktion am 1. Mai 2022 verschiedene Neuerungen eingeführt und umgesetzt. So wird das Lernen aus Fehlern und Unsicherheiten in verschiedener Hinsicht unterstützt und gefördert:

- Seit Januar 2023 werden regelmässig fiktive Compliance-Fälle im Intranet veröffentlicht (bzw. seit dem zweiten Quartal 2024 auf der Plattform «ZHub»). Diese Fälle werden teilweise von den betreffenden Ämtern und Abteilungen verfasst und zur Verfügung gestellt. Sie sollen den Mitarbeitenden eine anschauliche Anleitung für das korrekte Verhalten in ihrem Arbeitsalltag bieten. Die Fälle werden über die neue Plattform «ZHub» allen Mitarbeitenden mit digitalem Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt.
- Es werden Anfragen zu konkreten Compliance-Sachverhalten beantwortet.
- Es findet ein laufender, teilweise institutionalisierter Austausch mit wichtigen Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern statt, so auch mit der Finanzkontrolle und der Ombudsstelle.
- Es werden Schulungen durchgeführt, unter anderem im Rahmen der Kadernachwuchsförderung und der Grundausbildung für Führungskräfte. Die Teilnehmenden dieser beiden Weiterbildungen sind zum Besuch des Seminars «Weisse Weste dank Compliance» verpflichtet.
- Es werden Teamanlässe zum Thema Compliance angeboten, bei denen konkrete Fragen aus dem Arbeitsalltag behandelt werden. Die Anlässe werden mit der oder dem zuständigen Vorgesetzten vorbesprochen und von den Mitarbeitenden mitgestaltet.
- Es werden laufend neue Unterlagen zum Selbststudium im Intranet, auf der Webseite und seit dem zweiten Quartal 2024 auf der Plattform «ZHub» zur Verfügung gestellt.
- Im September/Oktober 2023 wurde eine Vitrinen-Kampagne im Walcheter-Durchgang zum Thema Cybersicherheit und Compliance durchgeführt. Eindrücke von Passantinnen und Passanten wurden in einem Film zusammengeschnitten, der ebenfalls zu Schulungszwecken eingesetzt wird.
- Es wurde ein E-Learning für neue und bisherige Kadermitarbeitende mit Führungsfunktion sowie weitere exponierte Mitarbeitende in der kantonalen Verwaltung eingeführt. Zudem soll ein E-Learning für alle Mitarbeitenden ausgerollt werden.

Die erwähnten Massnahmen und Sensibilisierungskampagnen sind in einem Compliance-Kommunikationskonzept zusammengefasst, sodass sichergestellt ist, dass die Massnahmen aufeinander abgestimmt sind und den Zweck der breiten Sensibilisierung der Mitarbeitenden bestmöglich erfüllen.

Berücksichtigung bei der Digitalisierung

Unter einer fortgeschrittenen Digitalisierung im Compliance-Bereich versteht man den Einsatz von fachspezifischen Governance, Risk & Compliance Tools, die Abweichungen von den in den Systemen hinterlegten rechtlichen Vorgaben, Prozessen, Weisungen, Algorithmen usw. aufzeigen können. Die IKS-Fachstelle prüft mit einer Studie mögliche Tools, die in der gesamten kantonalen Verwaltung genutzt werden könnten.

Institutionalisierter Austausch

Wie ausgeführt, führt die Kantonspolizei unter Beizug der Direktionen und der Staatskanzlei ein Integrales Risikomanagement (§ 14 VOG RR). Für ein zweckmässiges Internes Kontrollsystem legt sodann die Finanzdirektion unter Einbezug der Finanzkontrolle und der Direktionen Grundsätze fest (§ 39 Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 [LS 611.1]). Für das Vertragsmanagement und das Qualitätsmanagement der Direktionen und der Staatskanzlei bestehen keine übergeordneten Vorgaben.

Für den (beschränkten) Auftrag der oder des Compliancebeauftragten kann auf die Beantwortung der Fragen betreffend regelmässige Überprüfungen bzw. Erhebungen und Massnahmen verwiesen werden, für den Austausch mit anderen Stellen in der Praxis auf die Beantwortung der Fragen betreffend Unterstützung der Compliance-Kultur bzw. regelmässige Lernmodule. Risikomanagement, Informationssicherheit, IKS und Compliance-Governance-Themen müssen gemeinsam bearbeitet werden. Die Finanzdirektion hat dafür Mitte 2023 ein Gremium mit Fachpersonen aus den Bereichen IKS, Risikomanagement und Informationssicherheit sowie der Compliancebeauftragten gebildet (FD-Koordinationsgruppe GRC), die Risikothemen zu laufenden oder geplanten Vorhaben bewirtschaftet.

Rolle und Angliederung der Compliancebeauftragten

Der Auftrag der oder des Compliancebeauftragten ergibt sich aus RRB Nr. 128/2015, mit dem die entsprechende Stelle geschaffen wurde. Danach soll sie oder er unter anderem auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen hinarbeiten und entsprechende Massnahmen entwickeln (vgl. RRB Nr. 128/2015, E.3).

Das vorgesehene «Hinarbeiten» auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen besteht in der Praxis in Beratungs- und Sensibilisierungsleistungen. Die Compliancebeauftragte wird entweder auf Anfrage, auf Hinweis von Mitarbeitenden oder verwaltungsexternen Stellen (z. B. der Finanzkontrolle oder der Datenschutzbeauftragten) oder aufgrund eigener Wahrnehmungen tätig. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass dieser Ansatz effizient ist und dass dadurch die Sensibilisierung verbessert und Unsicherheiten bei Mitarbeitenden vermindert werden konnten.

Die Angliederung der Compliancebeauftragten in der Finanzdirektion hat sich bewährt, da diese als Querschnittsdirektion Leistungen für alle Direktionen und die Staatskanzlei erbringt.

Die Ausstattung der oder des Compliancebeauftragten mit personellen Mitteln scheint derzeit angemessen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 158/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli