

Antrag der Finanzkommission vom 20. Juni 2024
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 20. Juni 2024
Antrag der Justizkommission vom 11. Juni 2024

5952 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2023**

(vom

Antrag der Finanzkommission* vom 20. Juni 2024
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 20. Juni 2024
Antrag der Justizkommission*** vom 11. Juni 2024

5952 a

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2023

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 10. April 2024, der Finanzkommission vom 20. Juni 2024, der Geschäftsprüfungskommission vom 20. Juni 2024 und der Justizkommission vom 11. Juni 2024,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2023 wird genehmigt.

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2023 wird wie folgt genehmigt:

- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich
(Leistungsgruppe Nr. 9530): Fr. 7 408 599.00
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland
(Leistungsgruppe Nr. 9540): Fr. 3 414 252.98
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 4 492 671.39
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
(Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 689 350.66

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Karl Heinz Meyer, Nee-rach (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Beat Habegger, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Tobias Langenegger, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Daniela Sun-Güller, Zürich; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

** Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

*** Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Sandra Bienek, Zürich; Urs Dietschi, Tagelswangen; Tamara Fakhreddine, Bonstetten; Priska Hänni-Mathis, Watt; Priska Lötscher, Winterthur; Marion Matter, Meilen; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Alexander Seiler, Bachenbülach; Nicola Siegrist, Zürich; Sekretärin: Katrin Meyer.

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2023 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 51 957 785.00
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 49 517 479.00
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 3 530 773.70
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 6 918 148.63
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):
Fr. 991 930.66

IV. Mit der Jahresrechnung für das Jahr 2023 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 1 000 000 genehmigt.

V. Die Motion KR-Nr. 9/2020 betreffend Umsetzung des Postulats 340/2011: Verbesserung der Sicherheit und Reduktion der Umweltbelastung auf dem Kantonsstrassennetz wird als erledigt abgeschlossen.

VI. Die Motion KR-Nr. 201/2021 betreffend Entkoppelung Lehrstuhl/Klinikdirektion / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (1) wird als erledigt abgeschlossen.

Minderheitsantrag Pia Ackermann, Edith Häusler, Manuel Sahli:

VI. Die Motion KR-Nr. 201/2021 betreffend Entkoppelung Lehrstuhl/Klinikdirektion / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (1) wird nicht als erledigt abgeschlossen.

VII. Die Motion KR-Nr. 202/2021 betreffend Neuausrichtung Berufungsprozess klinische Professuren / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (2) wird als erledigt abgeschlossen.

Minderheitsantrag Pia Ackermann, Edith Häusler, Manuel Sahli:

VII. Die Motion KR-Nr. 202/2021 betreffend Neuausrichtung Berufungsprozess klinische Professuren / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (2) wird nicht als erledigt abgeschlossen.

VIII. Das Postulat KR-Nr. 230/2022 betreffend Keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance wird als erledigt abgeschlossen.

Minderheitsantrag Corinne Hoss-Blatter, Benno Scherrer, Yiea Wey Te:

VIII. Das Postulat KR-Nr. 230/2022 betreffend Keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance wird nicht als erledigt abgeschlossen.

IX. Veröffentlichung im Amtsblatt.

X. Mitteilung an den Regierungsrat.

1 Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2023

1.1 Allgemeines

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben aus.¹ Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion prüft die GPK den Geschäftsbericht des Regierungsrates in den ihr gesetzlich zugewiesenen Bereichen. Eine nach Sachthemen gegliederte Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nimmt die GPK jeweils in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht vor.²

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

Unter Ziffer 1.2 nimmt die GPK eine formale Bewertung des Geschäftsberichts vor und beurteilt das darin vermittelte Lagebild. Aus formaler Sicht überprüft sie die Strukturierung und Verständlichkeit des Berichts. Zudem erwägt sie, wie der Regierungsrat über die wichtigsten Ereignisse des vergangenen Jahres berichtet und ob darauf gestützt ein angemessenes Bild zur allgemeinen Lage des Kantons vermittelt wird.

Unter Ziffer 1.3 bewertet die Kommission die Berichterstattung zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates. Zudem untersucht sie, ob der Regierungsrat angemessen über die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele berichtet.

Unter Ziffer 1.4 thematisiert die GPK die Berichterstattung des Regierungsrates zur Umsetzung von Empfehlungen der Aufsichtskommissionen.

Unter Ziffer 1.5 befasst sich die GPK mit den vier vom Regierungsrat mit dem Geschäftsbericht 2023 zur Abschreibung beantragten parlamentarischen Vorstössen.

Zum Schluss fasst die GPK unter Ziffer 1.6 ihre wichtigsten Feststellungen zusammen.

Der Entwurf des vorliegenden Berichts wurde dem Regierungsrat vorgängig zur Stellungnahme unterbreitet.

1.2 Formale Prüfung, Lagebild und Risikomanagement

Wie üblich ist der Geschäftsbericht des Regierungsrates in drei Teile gegliedert. Der vorliegende Bericht der GPK bezieht sich hauptsächlich auf die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei). Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Jugendstrafrechtspflege unterliegen der Zuständigkeit der Justizkommission (Ziffer 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission federführend (Ziffer 3).

¹ Art. 57 Kantonsverfassung (KV, LS 101) in Verbindung mit § 27 Abs. 2 Kantonsratsgesetz (KRG, LS 171.1) und § 39 Abs. 1 Kantonsratsreglement (KRR, LS 171.11).

² Zuletzt am 29. Februar 2024 für den Zeitraum von März 2023 bis Februar 2024 (KR-Nr. 30/2023).

1.2.1 Formales, Struktur und Verständlichkeit

Aufbau und Struktur von Teil I und II des Geschäftsberichts entsprechen den rechtlichen Vorgaben, haben sich in der vorliegenden Form bewährt und sind übersichtlich gestaltet.³ Zudem ist der Geschäftsbericht in einer klaren und verständlichen Sprache verfasst. Teil I umfasst ein einleitendes Überblickskapitel und ist anschliessend wie in den vorherigen Jahren in neun Politikbereiche sowie ein Kapitel zur allgemeinen Verwaltung unterteilt. Die Struktur entspricht den Bereichen, wie sie der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik für den Zeitraum von 2023–2027 festgelegt hat, und blieb im Vergleich zur Legislaturperiode 2019–2023 unverändert.⁴

Wie in den Vorjahren hat der Regierungsrat die Erläuterungen zu den Politikbereichen und der allgemeinen Verwaltung um ein Kapitel zu den Massnahmen zur Bewältigung der Coronakrise ergänzt. Gemäss Regierungsrat wird es das letzte Mal sein, dass die Coronamassnahmen im Geschäftsbericht separat dargestellt werden, da mit Ablauf des Berichtsjahrs ein Grossteil der Massnahmen abgeschlossen sei. Zudem enthält der Geschäftsbericht in Teil I (Regierungsrat) verschiedene nützliche Kennzahlen (Eckwerte des kantonalen Finanzhaushalts, Überblick über das kantonale Personal und die kantonale Informatik, Entwicklung der Investitionsausgaben im Immobilienbereich, Übersicht über die bedeutenden Beteiligungen des Kantons an verselbständigten öffentlichen oder privaten Organisationen und Unternehmen, Zahlen zum allgemeinen Geschäftsgang des Regierungsrates).

1.2.2 Vermitteltes Lagebild

Die GPK hat in den letzten Jahren wiederholt kritisiert, dass aus ihrer Sicht im Geschäftsbericht eine politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung mit jährlicher Lageanalyse fehlt.⁵ Wie in den Vorjahren beschränkt sich der Regierungsrat auch im diesjährigen Geschäftsbericht (Teil I: Regierungsrat) darauf, in einem vorangestellten Überblickskapitel einige Ereignisse aus dem Berichtsjahr hervorzuheben. So sei das Berichtsjahr zum Beispiel von den kantonalen und eidgenössischen Wahlen geprägt gewesen. Sogar die Teilnahme des Kantons Zürich als Gastkanton an der Schweizer Messe für Landwirtschaft und Ernährung in St. Gallen (OLMA) wird hervorgehoben. Zudem bildete gemäss Regierungsrat unter anderem die Bewältigung der anhaltenden Herausforderungen im Zusammenhang mit der Aufnahme und Betreuung von Asyl- und Schutzsuchenden ein zentrales Thema. Trotz dieser Herausforderungen habe der Regierungsrat die Ziele der Legislaturperiode 2019–2023 jedoch weitgehend erreicht und die geplanten Massnahmen grösstenteils umgesetzt.

Wie der Regierungsrat schreibt, steht die laufende Legislaturperiode 2023–2027 vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der fortlaufenden digitalen Transformation und dem Klimawandel weiterhin vor grossen Herausforderungen. Gleichzeitig sei der Kanton mit «knappen finanziellen Mitteln, Arbeitskräften und verfügbaren Flächen» konfrontiert.

³ Neben dem Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR, LS 172.1) bildet das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) die gesetzliche Grundlage für die Berichterstattung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung über ihre Geschäftstätigkeit. Der Regierungsrat legt die Grundsätze seiner Geschäftsberichterstattung in der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) und in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) fest.

⁴ Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (RRB Nr. 871/2023); Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 (RRB Nr. 670/2019).

⁵ Zuletzt Vorlage 5822a, S. 6.

Die Lageanalyse des Regierungsrates zu Legislaturbeginn stützt sich einerseits auf seinen Legislaturbericht 2019–2023. Andererseits liess er einen Bericht über Umfeldentwicklungen erstellen, wofür ein externes Beratungsunternehmen beauftragt wurde.⁶ Diese Grundlagen fliessen in die Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 ein, mit denen der Regierungsrat für jeden Politikbereich eine kurze Lageanalyse vornimmt, auf die sich die zehn Legislaturziele und die 59 Umsetzungsmassnahmen beziehen.⁷

Während die in den Richtlinien der Regierungspolitik beschriebenen Lagebilder die Herausforderungen in den einzelnen Politikbereichen prägnant zusammenfassen, fehlt aus Sicht der GPK im Rahmen des Geschäftsberichts eine solche kritische Lageanalyse nach wie vor. Das vorliegende Überblickskapitel in Teil I des Geschäftsberichts vermag einer Lageanalyse, die auf strategischer Ebene eine Einordnung des Kantons in die zentralen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen vornimmt, weiterhin nicht zu genügen. Erstaunlich ist aus Sicht der GPK auch, dass in diesem Überblick prägende Ereignisse und deren Auswirkungen auf den Kanton Zürich wie zum Beispiel der Ukraine-Konflikt oder die Problematik der möglichen Energiemangellage im Winter 2022/23 fehlen. Das Überblickskapitel unterscheidet sich vom früheren Vorwort zum Geschäftsbericht nur unwesentlich und ist in diesem Jahr sogar noch kürzer ausgefallen als in den beiden Vorjahren.

In den anschliessenden Kapiteln zu den einzelnen Politikbereichen und zur allgemeinen Verwaltung wird näher auf konkrete Herausforderungen und die einzelnen Ziele und Massnahmen eingegangen. Der Fokus liegt jedoch bei den jeweiligen Politikbereichen und ist dadurch sektoral geprägt. Noch verstärkt gilt dies für Teil II des Geschäftsberichts (Direktionen und Staatskanzlei), der sich nach den einzelnen Direktionen und den Leistungsgruppen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) gliedert.

Aus Sicht der GPK wäre eine jährliche politikbereichsübergreifende Lageanalyse gerade im Hinblick auf die Bewältigung der vom Regierungsrat hervorgehobenen zentralen Herausforderungen (zunehmende Knappheit an verfügbaren finanziellen Mitteln, Arbeitskräften und Flächen) wichtig. Indem es sich dabei um zentrale direktions- und politikbereichsübergreifende Problemstellungen handelt, ist eine Gesamtsicht unerlässlich. Zudem geht es zum Teil auch um die Abwägung verschiedener Interessen und die Notwendigkeit einer klaren Prioritätensetzung, was eine gesamtheitliche Analyse voraussetzt. Die GPK bekräftigt daher ihre Empfehlung an den Regierungsrat, neben der Darstellung der Entwicklungen und Ziele in den einzelnen Politikbereichen die übergeordnete Lagebeurteilung zu stärken und die jährliche Berichterstattung dazu auszubauen.⁸

Empfehlung 1: Politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung mit jährlicher Lageanalyse

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung im Rahmen seines jährlichen Geschäftsberichts zu erweitern und zu prüfen, mit welchen geeigneten Indikatoren eine jährliche Analyse zu zentralen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen erfolgen kann.

⁶ Legislaturplan 2023–2027, Vorgehen; RRB Nr. 431/2022 vom 16. März 2022.

⁷ Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (Festsetzung); RRB Nr. 871/2023 vom 5. Juli 2023.

⁸ Vorlage 5822a, S. 6.

1.2.3 Interne Kontrollsysteme und Risikomanagement

Ein besonderes Augenmerk legt die GPK jeweils auch auf die Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen (IKS) sowie zum Risikomanagement des Kantons. In den vergangenen Jahren enthielt der Geschäftsbericht des Regierungsrates nur wenige Hinweise dazu und die GPK hat wiederholt auf diesen Missstand hingewiesen.⁹

Gestützt auf die Erfahrungen aus der ersten Phase der Coronapandemie und eine entsprechende Empfehlung aus einer externen Evaluation hat der Regierungsrat den Aufbau eines integralen Risikomanagements beschlossen.¹⁰ Er beauftragte die Staatskanzlei, in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion ein solches bis Herbst 2024 aufzubauen.¹¹ Gleichzeitig dazu hat er die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) um entsprechende Vorgaben ergänzt und Grundsätze, Prozesse und Aufträge an die Verwaltung festgelegt, um das Risikomanagement zu initialisieren und in den Regelbetrieb aufzunehmen. So sollen Risiken, die eine ausserordentliche Lage gemäss § 2 des Bevölkerungsschutzgesetzes auslösen können, erfasst und gesteuert werden. Zudem soll das Risikomanagement weitere vom Regierungsrat als wesentlich erachtete Risiken abdecken.¹²

Zuständig für die Durchführung des integralen Risikomanagements ist die Kantonspolizei unter Beizug der Direktionen und der Staatskanzlei. Sie erstellt jährlich einen Risikobericht zur Kenntnisnahme an den Regierungsrat sowie einen Plan Risikosteuerung, der durch den Regierungsrat verabschiedet wird.¹³ Die Direktionen und die Staatskanzlei führen ein internes Risiko- und Kontinuitätsmanagement und beachten dabei die Vorgaben des Regierungsrates und der Kantonspolizei.¹⁴ Zudem melden sie der Finanzverwaltung zuhanden des Geschäftsberichts die finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, Leistungsverpflichtungen, Garantien und der Erfüllung der staatlichen Aufgaben ergeben.¹⁵ Der Regierungsrat weist in seinem Geschäftsbericht (Teil I: Regierungsrat, S. 4) auf das neue Risikomanagement hin und hat dazu eine Massnahme (RRZ1a: «Das integrale Risikomanagement des Regierungsrates wirksam einführen und umsetzen») als Teil der Umsetzung des Legislaturziels RRZ 1 «Die Resilienz des Kantons weiter stärken» festgelegt.

Es ist vorgesehen, dass künftig eine Zusammenfassung des Risikoberichts im Rahmen des Geschäftsberichts des Regierungsrates veröffentlicht wird.¹⁶ Gemäss der Staatskanzlei wird dies erstmals mit dem Geschäftsbericht 2024 der Fall sein. Die GPK wird sich dann vertiefter mit dem integralen Risikomanagement befassen.

Die Frage von Risiken stellt sich für den Kanton auch im Zusammenhang mit Beteiligungen des Kantons an verselbständigten Organisationen und Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts. Für die Beteiligungen werden in Eigentümerstrategien strategische Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organisationen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung festgelegt. Der Regierungsrat berichtet gestützt auf § 107 des Kantonsratsgesetzes (KRG)

⁹ Zuletzt Vorlage 5897a, S. 2–3.

¹⁰ RRB Nrn. 172/2021 und 656/2022.

¹¹ RRB Nr. 873/2023.

¹² § 14 Abs. 1 VOG RR.

¹³ § 14 Abs. 2 und 4 VOG RR.

¹⁴ § 14 Abs. 3 VOG RR.

¹⁵ § 14 Abs. 5 VOG RR.

¹⁶ § 14 Abs. 4 VOG RR.

mit seinem Geschäftsbericht über die bedeutenden Beteiligungen des Kantons, die in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegen (Teil III: Finanzbericht, S. 123–159). Gemäss § 95 Abs. 3 KRG verabschiedet der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates zudem im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode einen Bericht über seine Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (Beteiligungsstrategie). Der Bericht liegt seit kurzem erstmals vor, ist aber zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts vom Kantonsrat noch nicht behandelt worden.¹⁷

1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen und Umsetzungsmassnahmen

Gestützt auf § 37 OG RR und § 27 CRG berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich über seine Geschäftsführung und die Umsetzung seiner Ziele, die er in im Rahmen seiner Richtlinien der Regierungspolitik als Legislaturziele für die laufende Legislaturperiode festgelegt hat.¹⁸ Die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates werden jeweils unter Nennung des geplanten Umsetzungsjahres im KEF dargestellt.¹⁹ Am Ende der Legislaturperiode prüft der Regierungsrat, ob die festgelegten Ziele erreicht werden konnten, und erstattet dem Kantonsrat Bericht (Legislaturbericht, gestützt auf § 3 Abs. 3 OG RR).

Mit dieser zweiteiligen Berichterstattung – einerseits jährlich im Rahmen des Geschäftsberichts sowie am Ende der Legislatur mit einem separaten Legislaturbericht – hat der Regierungsrat verschiedene Kritikpunkte aufgenommen, welche die GPK anlässlich der Berichterstattung zum Legislaturwechsel im Jahr 2019 formuliert hatte.²⁰ Bei der Berichterstattung zu den Massnahmen sah die GPK jedoch weiterhin Verbesserungsbedarf.²¹ In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2021 hat sie deshalb folgende Empfehlung an den Regierungsrat gerichtet: «Empfehlung 4: Präzisere und nachvollziehbare Angaben zum Projekt- und Massnahmenstand: Die GPK lädt den Regierungsrat ein, im Hinblick auf die neue Legislaturperiode ein Berichtssystem zum Umsetzungsstand der Projekte und Massnahmen zu den Legislaturzielen vorzusehen, aus dem die tatsächliche zeitliche Planung der einzelnen Projekte und Massnahmen sowie jährlich der aktuelle Projektfortschritt bzw. Umsetzungsstand ersichtlich ist (allenfalls mit geeigneten Indikatoren).»

Die GPK begründete ihre Empfehlung damit, dass sie die Terminierung der allermeisten Massnahmen auf Legislativende als wenig zweckmässig erachtet. Dies gebe der Verwaltung bei der Massnahmenumsetzung einen grossen Spielraum und sei einer effizienten Arbeitsorganisation nicht förderlich. Zudem fehle eine klare Priorisierung. Weiter würde dem Kantonsrat damit das jährliche Controlling des Umsetzungsfortschritts praktisch verunmöglicht, da die Massnahmen im Verlaufe der Legislatur meist immer «planmässig» seien und am Ende der Legislatur dann als «abgeschlossen» bezeichnet werden. Der jährliche Fortschritt bei der Massnahmenumsetzung lasse sich damit nicht nachverfolgen.²²

Deutlich wird dieser Schwachpunkt in der Berichterstattung zudem, wenn das regierungsrätliche Reporting im Geschäftsbericht zum letzten Amtsjahr der zurückliegenden Legislatur mit dem Legislaturbericht 2019–2023 verglichen wird. So galten 41 der insgesamt 55 Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele 2019–2023 im Geschäftsbericht 2022 noch als «planmässig»

¹⁷ Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons vom 17. April 2024; Vorlage 5953.

¹⁸ § 3 OG RR; § 9 Abs. 1 und 2 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR; LS 172.11); § 24 Abs. 1 Finanzcontrollingverordnung (FCV; LS 611.2).

¹⁹ § 7 Abs. 3 VOG RR.

²⁰ Vorlagen 5532a, S. 26, und 5605a, S. 6–10.

²¹ Vorlage 5897a, S. 3–5.

²² Vorlage 5822a, S. 5–6.

oder «verzögert».²³ Im Legislaturbericht 2019–2023, den der Regierungsrat an der gleichen Sitzung verabschiedete wie den Geschäftsbericht 2022, sind diese Massnahmen dann alle als «abgeschlossen» aufgeführt.²⁴

Die GPK hat in ihrem letztjährigen Bericht ihre Empfehlung aus dem Jahr 2022 deshalb nochmals bekräftigt und den Regierungsrat eingeladen, seine Berichterstattung in der Legislaturperiode 2023–2027 diesbezüglich zu überprüfen. Aus der jährlichen Berichterstattung sollte aus Sicht der GPK der im Berichtsjahr tatsächlich erreichte Stand der Massnahmen gemessen an den jeweiligen Jahreszielen ersichtlich sein.²⁵

Der Regierungsrat kommt in der neuen Legislaturperiode 2023–2027 diesem Anliegen entgegen, indem die Berichterstattung zu den Legislaturzielen und Massnahmen neu über die Internet-Plattform www.zh.ch/legislaturziele erfolgt. Dort wird angekündigt, dass über die Umsetzung der Massnahmen erstmals mit dem Geschäftsbericht 2024 berichtet wird. Die GPK begrüsst die elektronische Berichterstattung. Gleichzeitig empfiehlt sie dem Regierungsrat, die damit verbundenen neuen Möglichkeiten für eine dynamischere Berichterstattung auch zu nutzen.

Empfehlung 2: Nutzung der elektronischen Berichterstattung für präzisere und nachvollziehbare Angaben zum Projekt- und Massnahmenstand

Die GPK erwartet, dass der Regierungsrat prüft, welche Möglichkeiten sich mit der elektronischen Berichterstattung bieten für präzisere und nachvollziehbare jährliche Angaben zum Umsetzungsstand der Massnahmen, wie sie von der GPK in den vergangenen Jahren wiederholt gefordert wurden.

Im vorliegenden Geschäftsbericht 2023 berichtet der Regierungsrat nochmals über die Umsetzung der Legislaturziele und Massnahmen des Regierungsrates aus der zurückliegenden Legislaturperiode 2019–2023. Die Texte zu den Politikbereichen gehen auf die Ziele und Massnahmen der Legislaturperiode 2023–2027 ein. Der Grund für diese aufgeteilte Berichterstattung liegt gemäss Regierungsrat darin, dass der erste Teil des Berichtsjahres noch zur Legislaturperiode 2019–2023 gehörte.²⁶ Aus Sicht der GPK ist die nochmalige Berichterstattung zur zurückliegenden Legislatur jedoch unnötig, liegt doch bereits ein Legislaturbericht über die Ziele und Massnahmen der Legislaturperiode 2019–2023 vor. Ein Vergleich von Geschäfts- und Legislaturbericht zeigt zudem, dass die Berichterstattungen zur Massnahmenumsetzung mit einer Ausnahme identisch sind.²⁷

Massgeblicher Unterschied zwischen Legislaturbericht und Geschäftsbericht ist, dass der Geschäftsbericht vom Kantonsrat genehmigt werden muss, der Legislaturbericht dem Kantonsrat hingegen lediglich zur Kenntnis gebracht wird.²⁸ Dies rechtfertigt aus Sicht der GPK jedoch nicht, dass praktisch die gleiche Berichterstattung zweimal erfolgt. Eine solche Doppelspurigkeit erscheint der Kommission weder effizient noch zweckmässig. Sie lädt den Regierungsrat

²³ Geschäftsbericht Regierungsrat 2022, Teil I: Regierungsrat (Vorlage 5897).

²⁴ RRB Nrn. 416/2023 (Geschäftsbericht Regierungsrat 2022) und 417/2023 (Legislaturbericht 2019–2023) vom 5. April 2023.

²⁵ Vorlage 5897a, S. 4–5.

²⁶ Geschäftsbericht Regierungsrat 2023, Teil: I: Regierungsrat, S. 3.

²⁷ Einzig die Massnahme RRZ 10e («Die HR-Organisation des Kantons bezüglich Wirksamkeit und Effizienz überprüfen sowie ein zukunftsorientiertes HR-Geschäftsmodell für den Kanton entwickeln») war im Legislaturbericht 2019–2023 (RRB Nr. 417/2023 vom 5. April 2023) noch als «verzögert» vermerkt, im Geschäftsbericht 2023 (RRB Nr. 392/2024 vom 10. April 2024) gilt sie als «abgeschlossen».

²⁸ § 3 Abs. 3 und § 37 OG RR; § 27 Abs. 3 CRG.

daher ein, seine Berichterstattung im Hinblick auf den Legislaturwechsel im Jahr 2027 diesbezüglich zu überprüfen. Aus Sicht der GPK sollte der Geschäftsbericht zum ersten Amtsjahr einer neuen Legislaturperiode zudem auch auf der Ebene der Massnahmen stärker auf die neue Legislatur fokussieren, deckt der Geschäftsbericht doch immerhin zwei Drittel des ersten Amtsjahres der neuen Legislaturperiode ab.

Empfehlung 3: Optimierung der Berichterstattung zur Massnahmenumsetzung zum Legislaturende

Die GPK lädt den Regierungsrat ein, im Hinblick auf den nächsten Legislaturwechsel seine Berichterstattung zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Es ist insbesondere zu prüfen, ob mit dem neuen Gefäss des separaten Legislaturberichts eine nochmalige Berichterstattung über die Ziele und Massnahmen aus der alten Legislatur mit dem ersten Geschäftsbericht in der neuen Legislatur nötig ist oder ob darauf verzichtet werden kann. Umgekehrt erwartet die GPK, dass der Regierungsrat in seinem ersten Geschäftsbericht zur neuen Legislatur stärker auf die Massnahmen zur Umsetzung der neuen Legislaturziele eingeht.

Weiterhin Verbesserungspotenzial sieht die GPK auch bei der Formulierung der Ziele und Massnahmen. Die Ziele sind aus Sicht der GPK teilweise wenig ambitioniert oder zu wenig konkret in Bezug auf die beabsichtigten Wirkungen formuliert. Zudem fällt auf, dass sich einige der Legislaturziele 2023–2027 im Vergleich zu 2019–2023 nicht grundlegend verändert haben. Auch die Massnahmen sind teilweise nach wie vor sehr generell formuliert und entsprechen eher Teilzielen als Massnahmen auf operativer Ebene. Dadurch sind der Umsetzungsstand und die tatsächliche Zielerreichung nur sehr beschränkt konkret überprüfbar.

1.4 Berichterstattung zu Empfehlungen der Aufsichtskommissionen

Gemäss § 114 Abs. 3 KRG äussert sich der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtskommissionen des Kantonsrates. In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2022 hielt die GPK fest, dass sie die Berichterstattung des Regierungsrates zur Umsetzung der Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen im Rahmen seines Geschäftsberichts verfolgen wird und sie es begrüsst, wenn der Regierungsrat dieses Gefäss vermehrt auch für diese Berichterstattung nutzt.²⁹

Im vorliegenden Geschäftsbericht 2023 erwähnt der Regierungsrat die Empfehlungen der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) aus deren Bericht über die Untersuchung zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des Universitätsspitals Zürich (USZ) (KR-Nr. 58/2021, vgl. auch Ziffer 1.5), geht aber sonst auf keine Empfehlung der Aufsichtskommissionen ein. Aus Sicht der GPK stehen hier aber auch die Aufsichtskommissionen in der Pflicht, ihre Empfehlungen an den Regierungsrat deutlich zu adressieren.

1.5 Anträge zur Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Der Regierungsrat kann in seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat einen begründeten Antrag auf Abschreibung einer Motion oder eines Postulats stellen.³⁰ Lehnt der Kantonsrat den Antrag auf Abschreibung einer Motion ab, bleibt der Regierungsrat verpflichtet, innert sechs Monaten nach der Ablehnung Gesetzesbestimmungen oder einen Kantonsratsbeschluss zu unterbreiten. Bei der Ablehnung eines Antrags auf Abschreibung eines Postulats steht dem Regierungsrat eine Behandlungsfrist von mindestens sechs Monaten zu.

²⁹ Vorlage 5897a, S. 7.

³⁰ gestützt auf § 45 Abs. 3 bzw. § 54 Abs. 3 KRG.

Mit dem Geschäftsbericht 2023 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, drei Motionen und ein Postulat als erledigt abzuschreiben:

1.5.1 Motion KR-Nr. 9/2020 betreffend Umsetzung des Postulats 340/2011: Verbesserung der Sicherheit und Reduktion der Umweltbelastung auf dem Kantonsstrassennetz

Mit der von Kantonsrat Thomas Schweizer und Mitunterzeichnern eingereichten und vom Kantonsrat im September 2021 überwiesenen Motion wurde der Regierungsrat aufgefordert, dem Kantonsrat einen Rahmenkredit von mindestens 5 Mio. Franken zuzulasten des Strassenfonds zu unterbreiten. Damit sollen Strecken, bei denen eine Temporeduktion zu einer Verbesserung der Verkehrssicherheit oder zur Reduktion der Umweltbelastung auf dem Kantonsstrassennetz führt, in Absprache mit den Gemeinden angepasst und umsignalisiert werden. Der Kantonsrat hat am 10. Oktober 2023 auf Antrag des Regierungsrates die Frist für die Berichterstattung und Antragsstellung zu dieser Motion um ein Jahr bis zum 6. September 2024 erstreckt.

Gemäss Regierungsrat (Geschäftsbericht 2023, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 219) konnten seit der Einreichung der Motion bei allen kantonalen Strassenprojekten Massnahmen zur Temporeduktion oder Verkehrsberuhigung umgesetzt werden. Von den im Motionstext aufgeführten Streckenabschnitten seien auf 15 Abschnitten Vorabklärungen oder Projekte über die (teilweise) Einführung von Tempo 30 am Laufen, für zwei wurde eine Temporeduktion umgesetzt, für einen Abschnitt sei der Bund zuständig. Bei drei kantonalen Streckenabschnitten sei zurzeit kein Sanierungsprojekt hängig, entweder sei die Erstlärmsanierung abgeschlossen oder es seien keine Strassenprojekte in Planung. Weiter führt der Regierungsrat aus, dass Lärm- und sicherheitsrelevante Massnahmen nicht aufgrund unzureichender Mittel aufgeschoben werden müssten. Die Finanzierung aus den ordentlichen Objektkrediten sei etabliert, während ein zusätzlicher Rahmenkredit weder das Tempo der Sanierung erhöhe noch die Verkehrssicherheit verbessere. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, die vorliegende Motion als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung einstimmig zu.

1.5.2 Motion KR-Nr. 201/2021 betreffend Entkoppelung Lehrstuhl/Klinikdirektion / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (1)

Mit der von der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) eingereichten und vom Kantonsrat im Juli 2021 überwiesenen Motion wurde der Regierungsrat aufgefordert, die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, damit am Universitätsspital Zürich (USZ) und an der Universität Zürich (UZH) eine Entkoppelung zwischen Lehrstuhl und Klinikdirektion vorgenommen werden kann sowie sogenannte Doppelanstellungen aufgehoben werden können. Die Motion geht zurück auf die Untersuchung der ABG vom März 2021 zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des USZ (KR-Nr. 58/2021). Der Kantonsrat hat im Juni 2023 auf Antrag des Regierungsrates die Frist für die Berichterstattung und Antragsstellung zu dieser Motion um ein Jahr bis zum 5. Juli 2024 erstreckt.

In Bezug auf die Frage der Entkoppelung von Lehrstuhl und Klinikdirektion führt der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht 2023 (Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 171) aus, dass sich zur herausfordernden Zusammenarbeit der Akademie und der Klinik national wie international verschiedene Zusammenarbeitsmodelle etabliert hätten. Eine im Auftrag der Bildungsdirektion und der Gesundheitsdirektion breit angelegte Studie habe gezeigt, dass keines der Zusammenarbeitsmodelle als überlegenes Modell bezeichnet werden könne. Entscheidend

sei in allen Modellen, dass die beteiligten Institutionen die Zusammenarbeit klar und transparent regeln würden. Zwischen der UZH und den Universitätsspitalern besteht gemäss Regierungsrat der Konsens, dass das angepasste Modell UMZH die Ansprüche von Lehre, Forschung und Versorgung in ein ausgewogenes Verhältnis bringe und so für die universitäre Medizin am Standort Zürich optimale Rahmenbedingungen schaffe. Ein weitergehender Anpassungsbedarf ist aus Sicht des Regierungsrates daher nicht gegeben und er beantragt deshalb, die vorliegende Motion wie auch die Motion KR-Nr. 202/2021 (Ziffer 1.5.3) als erledigt abzuschreiben.

Die ABG ist gemäss ihrem Beschluss vom 31. März 2024 mit der Abschreibung mehrheitlich einverstanden. Die GPK stimmt der Abschreibung mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt diese ab, weil sie eine Abschreibung einer Kommissionsmotion über den Geschäftsbericht nicht als sachgerecht erachtet.

1.5.3 Motion KR-Nr. 202/2021 betreffend Neuausrichtung Berufungsprozess klinische Professuren / Umsetzung Bericht USZ KR-Nr. 58/2021 (2)

Mit der von der ABG eingereichten und vom Kantonsrat im Juli 2021 überwiesenen Motion wurde der Regierungsrat aufgefordert, die nötigen Gesetzesänderungen vorzulegen, damit der Berufungsprozess an der UZH bezüglich klinischer Professuren neu ausgerichtet werden kann, indem dem USZ eine gestaltende Rolle eingeräumt wird. Die Motion geht ebenfalls auf die Untersuchung der ABG vom März 2021 zu besonderen Vorkommnissen an mehreren Kliniken des USZ (KR-Nr. 58/2021) zurück. Der Kantonsrat hat im Juni 2023 auf Antrag des Regierungsrates auch die Frist zu dieser Motion um ein Jahr bis zum 5. Juli 2024 erstreckt.

Gemäss Regierungsrat (Geschäftsbericht 2023, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 170–171) haben die UZH und die Universitätsspitaler (USZ, Universitätsklinik Balgrist, Kinderspital, Psychiatrische Universitätsklinik Zürich) im Rahmen des im Jahr 2019 gestarteten Projekts «Re-Design Berufungen Medizinische Fakultät (MeF)» entsprechende Grundlagen erarbeitet. Die Universitätsspitaler würden damit künftig noch stärker in die Professuren- und Ressourcenplanung und die daran anschliessenden Berufungsprozesse eingebunden. Zentrale Bedeutung komme in diesem Zusammenhang der Einsetzung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe für jedes einzelne Berufsverfahren zu, die das Profil und die Struktur des jeweiligen klinischen Lehrstuhls auf der Grundlage des universitären Entwicklungs- und Finanzplans für alle Parteien verbindlich festlege. Uneinigkeiten im Berufsverfahren würden künftig in einem Differenzbereinigungsverfahren auf Ebene des Universitätsrates und des obersten Organs des jeweiligen Universitätsspitals geklärt. Zudem weist der Regierungsrat darauf hin, dass weitere Verbesserungen der Zusammenarbeit der Universität und des Universitätsspitals in Personalangelegenheiten (unter anderem Datenaustausch, gemeinsames Register für Nebenbeschäftigungen) bereits erfolgt oder in Erarbeitung seien. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, auch die vorliegende Motion als erledigt abzuschreiben.

Die ABG ist gemäss ihrem Beschluss vom 31. März 2024 mit der Abschreibung mehrheitlich einverstanden. Die GPK stimmt der Abschreibung mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt diese ab, weil sie eine Abschreibung einer Kommissionsmotion über den Geschäftsbericht nicht als sachgerecht erachtet.

1.5.4 Postulat KR-Nr. 230/2022 betreffend keine Subventionierung der persönlichen Work-Life-Balance

Mit dem von Kantonsrat Marc Bourgeois und Mitunterzeichnerinnen ursprünglich als Motion eingereichten und vom Kantonsrat im April 2023 als Postulat überwiesenen Vorstoss wurde der

Regierungsrat aufgefordert, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, damit Personen, die freiwillig auf erzielbares Einkommen verzichten, staatliche Unterstützungsleistungen aller Art nur in dem Umfang erhalten, wie sie solche bei einer Ausschöpfung der Erwerbstätigkeit erhalten würden.

Wie der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht 2023 (Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 63) schreibt, hat die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften im Auftrag der Sicherheitsdirektion zur mit dem Postulat geforderten Auslegeordnung ein Gutachten erstellt. Dieses ist auf der Internetseite der Sicherheitsdirektion publiziert.³¹ Gemäss Regierungsrat kommt das Gutachten zum Schluss, dass keine Massnahmen angezeigt seien, da der Kanton nur in wenigen Bereichen Handlungsspielraum habe, nur sehr wenige Personen betroffen wären und der Aufwand zur Abklärung in keinem Verhältnis zu den möglicherweise einzusparenden Kosten stünde. Deshalb sei das Postulat als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt diese ab, weil das Geschäft mit einem Bericht einer Kommission zur Beratung zugewiesen werden sollte.

1.6 Folgerungen

Die GPK gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen zu einzelnen Geschäften und Sachthemen primär in der Form von thematischen Spezialberichten oder in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird.³² Im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK eine Bewertung der jährlichen Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates vor und äussert sich punktuell zu direktionsübergreifenden Themen.

Zur Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates richtet die GPK mit dem vorliegenden Bericht drei Empfehlungen an den Regierungsrat. Sie wird bei ihrer Behandlung der nächsten Geschäftsberichte des Regierungsrates prüfen, wie der Regierungsrat den Empfehlungen nachgekommen ist.

Die GPK beantragt dem Kantonsrat einstimmig, den vorliegenden Geschäftsbericht des Regierungsrates zu genehmigen. Zudem beantragt sie, die Motionen KR-Nrn. 9/2020, 201/2021 und 202/2021 sowie das Postulat KR-Nr. 230/2022 abzuschreiben.

Zürich, 20. Juni 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Jean-Philippe Pinto Christian Hirschi

³¹ www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/generalsekretariat/Publikationen.html (Stand 10. Mai 2024).

³² Zuletzt am 29. Februar 2024 für den Zeitraum von März 2023 bis Februar 2024 (KR-Nr. 30/2023).

2 Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2023, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2023 bis Mai 2024

2.1 Allgemeines

Gemäss § 40 des Kantonsratsreglements (KRR) übt die Justizkommission (JUKO) 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. Die JUKO stellt 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 JUKO 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 JUKO 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 JUKO teilt die Ergebnisse ihrer Prüfungen dem zuständigen obersten Organ mit und kann Empfehlungen abgeben.

Die JUKO nahm im Berichtsjahr ihre Aufgabe in neuer Zusammensetzung gemäss der Konstituierung für die Legislatur 2023–2027 wahr. Um sich möglichst rasch ein unmittelbares Bild über die zu beaufsichtigenden Institutionen zu machen, ging die JUKO bei den obersten drei kantonalen Gerichten sowie der Oberstaatsanwaltschaft als auch der Oberjugendanwaltschaft auf "Antrittsbesuch". Sie unterhielt sich dabei mit den Führungsgremien aber auch den Mitarbeitenden über ihre tägliche Arbeit und die aktuellen Herausforderungen. Die JUKO wurde überall freundlich empfangen und beurteilt den Austausch als positiv und dem gegenseitigen

Aufgabenverständnis dienend. Sie wird im laufenden Amtsjahr weitere wichtige Institutionen in ihrem Aufsichtsbereich besuchen.

Die JUKO kann im vergangenen Tätigkeitsjahr allgemein auf einen konstruktiven Austausch mit den ihrer Oberaufsicht unterstellten Behörden zurückschauen. Nichtsdestotrotz stellt sie auch fest, dass es jeweils einige Zeit in Anspruch nimmt, bis sich das Bewusstsein für eine vorliegende Problematik entwickelt. Bis zur Umsetzung entsprechender Massnahmen verstreicht dann nochmals einige Zeit. Die JUKO wünscht sich, dass die Sensibilität zur zeitnahen Wahrnehmung betrieblicher Probleme bei den Leitungsgremien der beaufsichtigten Institutionen noch weiter zunimmt. Sie wird mit Empfehlungen und dem Ausdruck ihrer Erwartungen zudem darauf hinarbeiten, dass entsprechende Massnahmen zur Entschärfung oder Behebung rascher umgesetzt werden.

2.3 Weitere Geschäfte der Justizkommission

Die JUKO verfolgte auch in diesem Jahr wichtige Entwicklungen in ihrem Aufsichtsbereich und hat sich zu bedeutenden Themen aus erster Hand informieren lassen. So liess sie sich das Projekt Justitia 4.0 vom Gesamtprojektleiter vorstellen und traktandierte das Thema der Digitalisierung der Justiz an einer Sitzung mit dem Obergericht. Auch das Thema der Dachstrategie des Obergerichts wurde anlässlich einer Sitzung beim Obergericht aufgenommen. Weiter wurde das Thema der "Staatsverweigerer" mit dem Betreibungsinspektor angeschaut.

Im Rahmen der Beratungen zum Geschäft KR-Nr. 279/2023 Objektkredit für den Neubau des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich wurde die JUKO auf deren Antrag von der Geschäftsleitung zum Mitbericht eingeladen. Die JUKO liess sich von Immobilienamt über die geltenden Flächenstandards für die Verwaltung und die abweichenden Bestimmungen in der Rechtspflege orientieren und lud das Sozialversicherungsgericht zur Darlegung ihres Sichtweise dar. Nebst ihrer Einschätzung der Situation im konkreten Fall, wird die JUKO im kommenden Amtsjahr das Thema der Flächenstandards mit den drei höchsten Gerichten sowie den Strafverfolgungsbehörden grundsätzlich anschauen.

Nebst den bereits erwähnten Aufgaben der JUKO 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 JUKO ein Ermächtigungsgesuch und eine Aufsichtseingabe zu behandeln. Begnadigungsgesuche gingen im vergangenen Amtsjahr keine ein.

Die JUKO prüfte im Berichtsjahr zudem zwei Gesuche um Bewilligung einer Nebenbeschäftigung von zwei Mitgliedern des Obergerichts im Sinne von § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) und stellte Antrag auf entsprechende Genehmigung an den Kantonsrat (KR-Nrn. 250/2023 und 71/2024).

Die JUKO nahm im Berichtsjahr auch noch eine ausserordentliche Visitation der Schlichtungsbehörde im Miet- und Pachtsachen am Bezirksgericht Zürich vor, welche aufgrund der zweimaligen Erhöhung des Referenzzinssatzes besonders gefordert war.

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonalen Gerichte

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die JUKO die Kandidaturen für die gesamtkantonalen Gerichte. Im Berichtszeitraum hatte die JUKO 24 Ämter ausgeschrieben und 102 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Dazu kamen vier von den Gerichten in ihrem Vorschlagsrecht überwiesene Bewerbungen. Zudem prüfte die JUKO die vom Regierungsrat vorgeschlagene Kandidatur für die Nachwahl eines Mitglieds für das Schiedsgericht in Sozialversicherungstreitigkeiten (Vorlage 5913). Die JUKO stellt fest, dass die Ausschreibungen je nach zu besetzendem Amt auf sehr unterschiedliche Resonanz stossen, was die Anzahl eingegangener Bewerbungen betrifft. Mehrere Stellen mussten mehrmals ausgeschrieben werden und die Fraktionen bekundeten teilweise Mühe, die Ämter in ihrem Fraktionsanspruch mit geeigneten Kandidaten oder Kandidatinnen besetzen zu können.

2.5 Prüfung der Geschäftsführung und Tätigkeitsbericht der Justizkommission im Bereich der Strafverfolgungsbehörden

Die JUKO stützt sich bei den folgenden Ausführungen auf die Angaben im Geschäftsbericht des Regierungsrates und weiteren Regierungsratsbeschlüssen sowie den Jahresbericht der Staatsanwaltschaft, die mündliche Berichterstattung der Verantwortlichen an den Kommissionssitzungen und die Berichterstattungen der einzelnen Mitglieder der JUKO aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen.

2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene

2.5.1.1 Geschäftslast

Nach einem rekordhohen Anstieg der Neueingänge im 2022 (knapp 10%), kamen die Neueingänge im Jahr 2023 nochmals 6% über dem Niveau des Vorjahres und weit über dem kantonalen Bevölkerungswachstum zu liegen. Insgesamt 32'270 Geschäfte gingen im Berichtsjahr bei den Staatsanwaltschaften ein. Wie in den Vorjahren führten die Vermögensdelikte auch in diesem Berichtsjahr die Deliktsstatistik an. Zahlreiche Betrugsfälle im Zusammenhang mit den Covid-Krediten sind noch hängig. Der diesjährige Anstieg der Geschäftslast ist denn auch zu einem beträchtlichen Teil noch den Nachwehen der Pandemie zuzuschreiben, jedoch liegt das Niveau des Fallaufkommens deutlich über demjenigen vor Ausbruch der Corona-Pandemie. Die zunehmende inhaltliche Komplexität der Fälle und die gestiegenen formellen Anforderungen an die Verfahren leisten ebenso ihren Beitrag an die grosse Belastungssituation der Staatsanwaltschaften wie die Zunahme an internationalen Sachverhalten und die regelrechte Industrialisierung illegaler Machenschaften im Internet.

Dank der zusätzlich bewilligten Ressourcen gelang es trotz der Vielzahl neuer Fälle, 2,2% mehr Verfahren abzuschliessen als im Vorjahr. Aufgrund der vielen Neueingänge stieg die Anzahl Pendenzen aber erneut um 11,3% gegenüber 2022.

Regionale Staatsanwaltschaften

Genau 31'134 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf Regionalen Staatsanwaltschaften ein. Damit verzeichnen die Neueingänge eine Zunahme von 5,8%. Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft aufgrund von Entlastungsmassnahmen eine Abnahme der Fälle um 9,2% auf. Die Anzahl der Abschlüsse liegt bei den Regionalen Staatsanwaltschaften mit 2,3% leicht über dem Vorjahr. Aufgrund der hohen Eingangszahlen sind die Pendenzen dennoch um 10,5% angestiegen und bleiben mit 11'095 Fällen auf sehr hohem Niveau. Bezüglich der Altersstruktur sind 86,6% der Fälle weniger als ein Jahr alt,

9,2% kommen zwischen einem und zwei Jahren zu liegen, und ein Anteil von 1,9% der Fälle ist älter als drei Jahre. Damit hat sich auch die Altersstruktur der Fälle im Jahr 2023 leicht gegen oben verschoben. Weiterhin führend sind die Delikte gegen das Vermögen, gefolgt von den Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz und solchen gegen die Freiheit. Insbesondere mussten im Berichtsjahr viele Fälle wegen gefälschten Impfbizertifikaten behandelt werden.

Die im Berichtsjahr weitergeführten Entlastungsmassnahmen für die mit der Flughafenregion stark belastete Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland zeigten ihre Wirkung. So konnten im Berichtsjahr rund 1000 Fälle an die Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl und Zürich-Limmat abgegeben werden. Die Pendenzen konnten somit gesamthaft um 100 Fälle auf 3000 reduziert werden. Auch konnte das langjährige Problem der ungünstigen Altersstruktur der Fälle angegangen werden und die über 2-jährigen Fälle um 11,8% gesenkt werden. Bei den zwischen einem und zwei Jahre alten Fällen konnte eine Reduktion um 4,3% erreicht werden. Entsprechend nahmen die Pendenzen im Bereich bis sechs Monate aber um 4,1% zu. Die abgegebenen Fälle aus Kloten und vom Flughafen waren zudem eher einfachere Fälle, so dass die schnellen Erledigungen teilweise wegfielen. Ab 2024 werden die Fälle der Gemeinde Kloten wieder der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland zugeteilt, die Fälle vom Flughafen Kloten gehen aber weiterhin an die beiden Staatsanwaltschaften in der Stadt Zürich. Diese konnten die übernommenen Fälle bislang gut stemmen, kommen gemäss dem Leitenden Staatsanwalt nun aber auch an ihre Belastungsgrenzen. Reserven, welche man früher für grössere Fälle gehabt habe, seien nun nicht mehr gegeben.

Trotz der erfolgreichen Entlastungsmassnahmen lag die Pendenzenlast bei der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland aber bei ca. 100 Fällen pro fallbearbeitender Person, was deutlich zu hoch ist. Damit steht die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland aber nicht alleine da. Die durchschnittliche Pendenzenlast pro fallbearbeitender Person stieg bei den Regionalen Staatsanwaltschaften in den letzten drei Jahren von 86 auf 98 Fälle. Für die Mitarbeitenden ist dies mit einer hohen Belastungssituation verbunden, welche auch die Anfälligkeit für gesundheitliche Ausfälle oder erhöhte Fluktuation erhöht. Zwar hätten Fälle von Burn-out oder anderen gesundheitlichen Ausfällen in den letzten Jahren nicht merklich zugenommen, die Belastungssituation der Mitarbeitenden kam aber bei allen Visitationen der JUKO zur Sprache.

Kurz- bis mittelfristig planen die Staatsanwaltschaften den Aufbau eines internen Leistungs- und Wirkungscontrollings, bei dem nicht nur auf die Ein- und Ausgänge abgestellt wird, sondern insbesondere auch die Komplexität der einzelnen Verfahren Berücksichtigung finden soll. Ein Schwerpunkt soll zudem der Umgang mit Zuständigkeitskonflikten sein. In den letzten Jahren wurde eine Tendenz dahingehend festgestellt, dass bei unklarer örtlicher Zuständigkeit vor allem die Fälle im Bereich der Wirtschaftskriminalität aus den Kantonen Schwyz und Zug an Zürich "abgegeben" wurden. Hiergegen will man das Dispositiv bei der Gerichtsstandabwehr verstärken.

Die JUKO jedoch stellt fest, dass die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaften nicht mehr ausreichen, um ihrem gesetzlichen Auftrag langfristig nachkommen zu können. Das Ziel muss sein, so viele Fälle strafrechtlich verfolgen zu können, dass weiterhin ein gewisser Abschreckungseffekt besteht. Die Justizdirektorin sieht es als fraglich, ob dieses Ziel momentan erreicht werden kann. Auch mit Blick auf die Mitarbeitenden müssen die Staatsanwaltschaften eine attraktive Arbeitgeberin bleiben, um weiterhin hoch qualifiziertes Personal für die herausfordernde Arbeit rekrutieren zu können. Angesichts der Belastungssituation stellt der Leitende Oberstaatsanwalt bei den Mitarbeitenden eine gewisse Resignation fest, was sich in der Arbeitswelt rasch herumspricht.

Die JUKO empfiehlt daher dringend, die Belastungssituation der Staatsanwaltschaften genau zu analysieren und den Entwicklungsplan aus dem Jahr 2019 bei Bedarf entsprechend anzupassen.

Kantonale Staatsanwaltschaften

Die zunehmende Belastung haben auch die Kantonalen Staatsanwaltschaften dieses Jahr erneut erfahren. Sie verzeichneten 2023 bei den Falleingängen eine Zunahme von insgesamt 131 Fällen oder 13%. Während die Staatsanwaltschaften II und III eine Zunahme verzeichneten, blieben die Eingänge bei der Staatsanwaltschaft I 5,1% unter dem Niveau des Vorjahres. Die Abschlüsse bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften blieben mit 2022 vergleichbar. Aufgrund der vielen Neueingänge stiegen die Pendenzen aber um 17,4% gegenüber 2022 auf 1491. Die Altersstruktur der Fälle verbesserte sich jedoch leicht nach unten, nur die über 3-jährigen Fälle stiegen von 16% auf 17% an.

Haupterledigungsarten

Mit 51% wurde gut die Hälfte der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften insgesamt mit einer Einstellung oder Sistierung erledigt, wobei diese Zahl bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften mit 70% erheblich grösser ist. 46% der Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und 13% der Verfahren bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften endeten mit einem Strafbefehl. Anklage wurde in 4% der Fälle bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und in 17% der Fälle bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften erhoben.

2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung

Bei der Zürcher Staatsanwaltschaft arbeiteten im Jahr 2023 489 Personen in 404 Vollzeiteinheiten. Rund zwei Drittel der Arbeitnehmenden sind Frauen, ein Drittel Männer. 63% der Beschäftigten arbeiten in Vollzeitpensen, 37% arbeiten in Teilzeitpensen. Bei den Staatsanwaltschaften sind 43% mit kaufmännischer und 57% mit juristischer Ausbildung tätig. Die Staatsanwaltschaften konnten die Rekrutierung im Rahmen des vom Regierungsrat bereits bewilligten Stellenetats weiter erfolgreich vorantreiben und die im Berichtsjahr vorgesehenen neun Stellen erfolgreich besetzen.

Mittelfristig wird es bei den Kaderstellen der Staatsanwaltschaften zu einer Pensionierungswelle kommen. Es wurde deshalb eine strukturierte Nachwuchsplanung Kader mit drei Weiterbildungsmodulen entwickelt. Für die Teilnahme konnten zehn Personen gewonnen werden. Die JUKO freut sich zu hören, dass der Wissensverlust bzw. -transfer mit einem von ihr seit langer Zeit geforderten Wissensmanagement begleitet wird.

Je länger je mehr ist der Fachkräftemangel auch im Bereich der Strafverfolgung zu spüren. So wird es für die Staatsanwaltschaften von der Kür zur Pflicht, sich um den künftigen Berufsnachwuchs und um qualifizierte Mitarbeitende aktiv zu bemühen. Sie verstärkt ihre diesbezügliche Attraktivität, etwa durch die Präsenz bei universitären Veranstaltungen, im kommunikativen Bereich oder durch eine Schärfung von Berufsbildern. Zudem entnimmt sie auch der von der Direktion der Justiz und des Innern durchgeführten Personalumfrage Hinweise auf die Arbeitnehmerzufriedenheit und die Bedürfnisse der Angestellten. Dazu gehören auch die Löhne, insbesondere des kaufmännischen Personals, welche oftmals mit den Angeboten in der Privatwirtschaft nicht konkurrenzieren konnten. Auch wenn es in der öffentlichen Wahrnehmung meist die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sind, welche mit der Organisation in Verbindung gebracht werden, so könnte die Arbeit ohne die Unterstützung des kaufmännischen Personals und der polizeilichen Sachbearbeitenden nicht bewältigt werden. Im Sinne des internen

Arbeitgebermarketings haben sich die Staatsanwaltschaften im Berichtsjahr vor allem mit denjenigen Mitarbeitenden auseinandergesetzt, welche direkt den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten unterstellt sind und diese im Kerngeschäft der Strafuntersuchung unterstützen. Denn das Berufsbild des Verwaltungssekretariats hat sich über die Jahre stark gewandelt. Ursprünglich als klassische "Bürokräfte" eingesetzt, entlasten sie heute ihre Vorgesetzten auch direkt bei der Fallbearbeitung und im Umgang mit den Parteien. In den letzten Jahren sind daher die Anforderungen stark gestiegen und es wird heute deutlich mehr Eigenverantwortung und stärkeres Mitdenken erwartet. Diesen Tatsachen hat man mit der neuen Funktion der Verfahrensassistentin bzw. des Verfahrensassistenten Rechnung getragen und die Löhne dieser Funktion eine Lohnstufe höher eingereiht.

Teil eines attraktiven Arbeitgebermodells ist auch die Teilzeitarbeit und das Arbeiten im Home Office. Beides ist bei den Staatsanwaltschaften etabliert, es wird jedoch ein Mindestarbeitspensum von 50% für Staatsanwältinnen und Staatsanwälte gewünscht, weil man sonst beim Pikettendienst eingeschränkt ist. Kaderpositionen sind zwar meist als 80-100% Stellen besetzt, es gibt vereinzelt aber auch das Topsharing, bei welchen Leitungsfunktionen in kleinere Pensen aufgeteilt und Co-Abteilungsleitungen gelebt werden. Unbezahlte Urlaube nach der bezahlten Mutterschaft sind bei den Staatsanwaltschaften fast schon die Regel und werden ohne Probleme gewährt. Auch Wünschen nach einer Änderung des Arbeitspensums versucht man wenn möglich nachzukommen, was meist auch gelingt. Die Staatsanwaltschaften bieten somit bezüglich der individuellen Lebensgestaltung durchaus attraktive Arbeitsbedingungen und versuchen den Bedürfnissen aktueller und zukünftiger Arbeitnehmender soweit wie möglich entgegen zu kommen. Etwas überrascht war die JUKO daher zu hören, dass es, obschon dieses Thema gemäss Oberstaatsanwaltschaft ernst genommen wird, keine spezifische Anlaufstelle für Fälle sexueller Belästigung am Arbeitsplatz gibt. Die JUKO wünscht sich diesbezüglich einen professionelleren Umgang mit dem heiklen Thema.

Bei längeren Abwesenheiten stehen zur Entlastung sechs Jokerstaatsanwältinnen bzw. -staatsanwälte zur Verfügung. Diese sind neu auf deren eigenen Wunsch in der Abteilung "JokerSTA" zusammengefasst und unter einer eigenen Abteilungsleitung administrativ der Oberstaatsanwaltschaft angegliedert.

Bezüglich der Gesundheit der Mitarbeitenden werden die Vorgesetzten zum Thema Gesundheitsmanagement geschult und es gibt neu ein Monitoring zu Krankheitsfällen. In der Vergangenheit gab es zudem Schulungen zum Thema Resilienz und Umgang mit Veränderungen. Ausserdem kann ein Case Management durch den Kanton in Anspruch genommen werden. Bei Bedarf besteht auch die Möglichkeit einer externen psychologischen Supervision, welche bislang aber offenbar selten in Anspruch genommen wurde. Aktuell wird die Einführung von Interventionen diskutiert.

Die Staatsanwaltschaften sind bemüht, sich im Arbeitsmarkt weiterhin als attraktive Arbeitgeberin zu positionieren. Wichtige Erkenntnisse dazu werden sie auch der von der Justizdirektion durchgeführten Personalbefragung entnehmen können. Die Ergebnisse sind laut der Oberstaatsanwaltschaft nicht ganz einfach zu interpretieren, auf Stufe der Abteilungen könne man im Gespräch aber wichtige Erkenntnisse gewinnen.

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 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode

2023–2026 bestimmt (RRB Nr. 351/2023). Im Rahmen der Schwerpunkte sollen neue Ermittlungsmethoden, neue Formen der Zusammenarbeit, neue Technologien und neue Organisationsformen getestet werden. Die Festsetzung der Schwerpunkte basieren auf einer einvernehmlichen Verständigung mit der Oberstaatsanwaltschaft. Bei einzelnen Teilprojekten ist jeweils die Oberstaatsanwaltschaft oder die Kantonspolizei im Lead, wobei die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur eingebunden sind. Für die Zeit 2023–2026 wurden die Schwerpunkte des Seniorenschutzes, der digitalen Beweisführung sowie der Gewalt gegen Frauen aus der letzten Legislatur fortgesetzt. Als neue Schwerpunkte wurden die Verhinderung von clanartigen, kriminellen Strukturen sowie die Bekämpfung der Pädokriminalität im Internet festgelegt.

Die Arbeiten der Kantonspolizei im Rahmen der Schwerpunktumsetzung bei der *seniorenzentrierten Kriminalität* bestätigten, dass im Bereich der Vermögensdelikte und Gewaltdelikte gegen ältere Menschen ein beträchtliches Dunkelfeld besteht. Gemäss der Prognose des Bundesamtes für Statistik zur demografischen Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz wird sich der Anteil der über 65-Jährigen bis 2040 von heute knapp 20% auf rund 25% erhöhen. Ferner ist davon auszugehen, dass die fortschreitende Digitalisierung der Kriminalität und die zunehmende Internetnutzung durch ältere Menschen mit der Entstehung neuer, spezifisch auf diese ausgerichteter Deliktphänomene verbunden sein werden. Im Zusammenhang mit den Seniorinnen und Senioren werden oftmals die Telefonbetrügereien genannt, welche als Schockanrufe aus dem Ausland in den letzten Jahren markant zugenommen haben und nicht mehr nur ältere Menschen Ziel dieser betrügerischen Machenschaften sind. Die Social-Engineering-Fähigkeiten der Täterschaft sind inzwischen soweit ausgeklügelt, dass immer mehr Bevölkerungskreise zu potenziellen Opfern werden. Entsprechend wichtig ist es, die Bevölkerung vor diesem Kriminalitätsphänomen zu warnen und die Täterschaft konsequent zu verfolgen.

Bezüglich des Schwerpunktes der *Gewalt an Frauen* und insbesondere der häuslichen Gewalt müssen nun vor allem die unter dem Schwerpunkt erarbeiteten verschiedenen Instrumente gebündelt werden. Auch organisatorisch wurden einige Massnahmen getroffen. So nimmt beispielsweise die Leiterin der Opferhilfe am Lagerapparat zur Umsetzung der Istanbul-Konvention teil.

Im neuen Schwerpunkt *Pädokriminalität im Internet* geht es vor allem um den Umgang von mit künstlicher Intelligenz erzeugten pädokriminellen Bildern. Einerseits muss ein Umgang mit diesen Inhalten im Rahmen der Ermittlungen gefunden werden. Andererseits kann KI auch im Rahmen der Ermittlungen eingesetzt werden, so dass die Ermittlerinnen und Ermittler diese belastenden Inhalte nicht mehr selbst ansehen und auswerten müssen.

Bei dem neuen Schwerpunkt der *Verhinderung von clanartigen, kriminellen Strukturen* braucht es verschiedene Massnahmen. Zunächst muss aber den sicherheitspolitischen Aspekten mehr Rechnung getragen werden, weil das Aggressionspotential im Bereich der Clankriminalität sehr hoch ist. Diesbezüglich gilt es den Schutz der Staatsanwaltschaften und sonstiger Ermittlungs- sowie Gerichtsbehörden sicherzustellen. Eine grosse Herausforderung ist auch die Rekrutierung von Personal für schwer fähbare Fälle.

2.5.1.4 Infrastruktur

Das Polizei- und Justizzentrum (PJZ) hat sein erstes vollständiges Betriebsjahr hinter sich. Der Betrieb läuft aus Sicht der Oberstaatsanwaltschaft grundsätzlich gut. Punktuell besteht noch Optimierungspotential in Bezug auf bestimmte Prozesse in den einzelnen Amtsstellen des PJZ.

Die Sicherheitsvorkehrungen im PJZ sind bekanntermassen ausserordentlich hoch. Schwierige Einvernahmen, welche sich aufgrund von vermehrt gewaltbereiten und/oder psychisch auffälligen Beschuldigten häufen, werden mit der entsprechenden Polizeipräsenz durchgeführt. Jedoch bestehen beim Sicherheitspersonal knappe Ressourcen. Nach Betätigung des Alarmknopfes würde es teilweise zu lange dauern, bis Hilfe herbeieilt, so dass man das Sicherheitspersonal lieber gleich von Anfang an mit in die Einvernahme nehme.

Ohnehin tauchen insbesondere bei den Staatsanwaltschaften I und II vermehrt Sicherheitsbedenken auf. Dies ist einerseits auf die Verhaftung "prominenter" Krimineller aus dem Bereich der Strukturkriminalität zurückzuführen, grundsätzlich sehen sich aber alle Staatsanwaltschaften mit einer zunehmenden Gefahr der persönlichen Bedrohung konfrontiert. Die besonders exponierte Staatsanwaltschaft II ist daran interessiert, dass ein Sicherheitskonzept von professionellen Akteuren erarbeitet werden kann, welches auch auf andere kantonale Stellen angewendet werden könnte. Die Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl und Zürich-Limmat warten nach einem sicherheitsrelevanten Vorfall seit über einem Jahr noch immer auf den Bericht einer externen Stelle um entsprechend zielführende Massnahmen ergreifen zu können, was deutlich zu lange ist.

Vermehrt wurden bei den Visitationen auch Bedenken bzgl. des Daten- und Persönlichkeitsschutzes von Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaften geäussert. So sei bei der elektronischen Signatur der vollständige Name (mit Mittel- und Doppelname) der oder des Fallbearbeitenden ersichtlich, was eine Auffindbarkeit im Internet erheblich vereinfacht. Auch müssten Sperren von Daten bei Behörden selbst vorgenommen oder initiiert werden. Die JUKO empfiehlt, der Sicherheit der Mitarbeitenden auch im digitalen Raum und im Bereich des Persönlichkeitsschutzes konzeptionell mehr Rechnung zu tragen.

Erfreut hat die JUKO sich berichten lassen, dass die Arbeitsplätze im PJZ im Berichtsjahr mit Tischscannern ausgerüstet wurden, was die Effizienz erheblich gesteigert habe. Ebenso ist sie erfreut zu hören, dass die Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl und Zürich-Limmat mit repräsentativem, ihrer Aufgabe entsprechendem Mobiliar ausgestattet wurden.

Gut zu laufen kam auch der Betrieb des im PJZ angesiedelten STA-Pikettdienstes West. Dieser umfasst die Einzugsgebiete der Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl, Zürich-Limmat und Limmattal/Albis. Die erwünschte Entlastung ist damit eingetreten, die Mitarbeitenden werden in grösseren zeitlichen Abständen zum Pikettdienst aufgeboden. Die beiden Staatsanwaltschaften Winterthur/Unterland und See/Oberland betreiben je noch einen eigenen Pikettdienst. Der STA-Pikettdienst Ost ist noch nicht zum Laufen gekommen. Gemäss Oberstaatsanwaltschaft soll dieser aber mittelfristig ebenfalls etabliert werden.

Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland wird demnächst den Erweiterungsbau beziehen. Nach mehrjähriger Bautätigkeit ist die Sanierung und Erweiterung der Bezirksanlage Winterthur weit fortgeschritten und wird bald abgeschlossen sein. Im neuen Bau wurde kein Schlucker-WC eingebaut, wodurch beispielsweise Body Packer nur im PJZ untergebracht werden können.

Mit Platznöten kämpft die Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis im Bezirksgebäude in Dietikon. Verschiedene Optionen werden nun geprüft, um dem Platzmangel in Zukunft Abhilfe schaffen zu können.

2.5.1.5 Digitale Transformation

Das nationale Projekt Justitia 4.0 wurde auch im Jahr 2023 konsequent vorangetrieben. Zahlreiche Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften waren in zahlreichen Gremien stark involviert. Wie alle Organisationen stellt die Digitalisierung auch die Staatsanwaltschaften vor besondere Herausforderungen. Um den digitalen Wandel aktiv anzugehen, wurde in der Oberstaatsanwaltschaft die neue Stelle des Leiters Digitale Transformation (Chief Digital Officer) geschaffen. Mit dem langjährigen ehemaligen Abteilungsleiter Cybercrime konnte die Stelle passend besetzt werden.

Bislang wurden die Digitalisierungsprojekte der Staatsanwaltschaft weitgehend unabhängig voneinander geführt. Um wichtige Synergien nutzen und Abhängigkeiten frühzeitig erkennen zu können, werden diese Projekte künftig koordiniert in dem Programm TAKEOFF geführt. Im Berichtsjahr erfolgte eine Programmstudie und es wurden die Grundlagendokumente erstellt, um das Projekt im 2024 konkreter weiterführen zu können.

Mit dem Projekt Helium soll die Geschäftsapplikation RIS2 der Staatsanwaltschaft und der Jugendstrafrechtspflege abgelöst werden. Diese Ablösung ist einerseits aus technischen Gründen notwendig, andererseits aber auch im Hinblick auf die Anforderungen aus dem Projekt Justitia 4.0 erforderlich. Weitere Beteiligte an dem Projekt sind die Statthalterämter, das Verwaltungsgericht und das Sozialversicherungsgericht. Die Justizdirektorin zeigt sich enttäuscht darüber, dass trotz grosser Bemühen von Seiten der Justizdirektion das Obergericht nicht überzeugt werden konnte, sich ebenfalls am Projekt Helium zu beteiligen. Das Obergericht ist der Ansicht, dass ihre Einbindung aufgrund seiner Geschäftslast den Umfang des Projekts sprengen würde. Eine Nutzung derselben Geschäftsverwaltung ist aber gemäss Justizdirektion nicht zwingend. Das Projekt steht nun kurz vor der Ausschreibung.

IT

Im Laufe des Berichtsjahres wurden die Staatsanwaltschaften mit dem Digitalen Arbeitsplatz (DAP) ausgerüstet. Der Roll-out konnte dank guter Vorbereitung ohne grössere Probleme vollzogen werden. Im beruflichen Alltag zeigen sich nun aber noch einige Mängel, die es zu beheben gilt. Die Mitarbeitenden haben sich mit dem DAP vertraut gemacht und müssen bisweilen auch einen Mehraufwand in Kauf nehmen. Mit der Einführung des DAP wurde auch ein Ticketsystem eingeführt, welches durch das Amt für Informatik (AFI) bedient wird. Bei den Visitationen kam unisono die Rückmeldung, dass die Arbeitsweise und die Arbeitszeiten des AFI nicht mit den Herausforderungen der Staatsanwaltschaften kompatibel seien. Oft müsse man viel zu lange auf eine Rückmeldung warten und ausserhalb der Bürozeiten seien keine Ansprechpartner zur Verfügung. Für einen 24/7 Betrieb wie die Staatsanwaltschaften ist dies ein unhaltbarer Zustand, wenn am Wochenende bei einer Hafteinvernahme die IT ausfällt und schlicht keine Hilfe verfügbar ist. Zudem seien sich die Mitarbeitenden des AFI der Aufgabenstellung der Staatsanwaltschaften oft nicht bewusst, was eine effiziente Kommunikation und Problembehebung erheblich behindere.

Die JUKO erwartet daher, dass auch ausserhalb der üblichen Bürozeiten zeitnahe Hilfe bei IT-Problemen verfügbar ist, und dass die Mitarbeitenden des AFI in ihrem Verständnis der Arbeit und der Rolle der Staatsanwaltschaften entsprechend instruiert und geschult werden und die Organisation angepasst wird.

Weiter ist die hybride Aktenführung bei der Umstellung zur Digitalisierung eine Herausforderung, die sich aber bis zur vollständigen Digitalisierung kaum vermeiden lässt. Immerhin konnte die JUKO ein gesteigertes Problembewusstsein bei den Amtsstellen ausmachen, auch

wenn die Qualität der von den Polizeien elektronisch gelieferten Dokumente noch sehr variiert. Die JUKO begrüsst aber, dass die einzelnen Arbeitsplätze mit entsprechender Gerätschaft ausgestattet wurden und so der Arbeitsfluss nicht unnötig behindert wird. Sie wünscht sich aber nach wie vor eine einheitlichere Handhabung in der Zuständigkeit und der Qualität bei den gesannten Verfahrensakten.

Vereinzelte wurde bei den Visitationen Kritik am Zeiterfassungstool Protime angebracht, weil dieses keine Eintragung von Arbeit am Wochenende zulasse, welche jedoch beim Piktetdienst regelmässig geleistet werde. Hier könnte eine detailliertere Zeiterfassung auch transparentere Informationen zu der effektiven Belastungssituation liefern. Ebenso wurde bemängelt, dass neue Nutzer lange warten müssten, bis sie Zugriff auf das Geschäftsverwaltungssystem hätten, was teilweise an hohen Sicherheitsanforderungen liege. Auch dies erschwere und behindere die Arbeit unnötig. Die JUKO sieht es als wesentlich, dass die Kernaufgabe der Strafverfolgung nicht durch administrative Hürden behindert oder verzögert wird und erwartet entsprechende Abhilfe.

2.5.1.6 Revision der Strafprozessordnung (StPO)

Im Berichtsjahr waren die Staatsanwaltschaften auch mit den Vorbereitungsarbeiten zu der per 1. Januar 2024 in Kraft getretenen Revision der Strafprozessordnung beschäftigt. Die Staatsanwaltschaften befassten sich in verschiedenen Arbeitsgruppen schon frühzeitig mit der Umsetzung der zentralen Revisionspunkte. Die Revision erforderte die Anpassung diverser Arbeitsabläufe. Entsprechend mussten Weisungen, Merkblätter, Erläuterungen und Formulare neu erstellt oder angepasst werden. Zudem galt es, organisationsübergreifende Arbeitsprozesse, insbesondere mit der Polizei, abzugleichen. Um die Änderungen innerhalb der Organisation zu verankern, fanden auf allen Amtsstellen obligatorische Weiterbildungsveranstaltungen statt.

2.5.2 Jugendstrafrechtspflege

Auch die Jugendkriminalität im Kanton Zürich hat wieder zugenommen. Die Jugendgewalt ist nach einem leichten Rückgang im Vorjahr ebenfalls wieder angestiegen. Das Durchschnittsalter der straffälligen Jugendlichen ist weiter gesunken. Beim Delinquieren wurde eine Verlagerung in den Tag und Richtung Schule festgestellt.

2.5.2.1 Geschäftslast

Seit dem Tiefstwert im Jahr 2012 steigt im Kanton Zürich die registrierte Jugendkriminalität wieder an. Die Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich eröffneten im Berichtsjahr gegen 6648 Jugendliche ein Verfahren, was einer Zunahme von 10,9% entspricht. Gegenüber dem Vorjahr haben vor allem die Tötlichkeiten und Drohungen auffällig zugenommen, ebenso die Delikte gegen Leib und Leben. Allzeitführer sind wie bei der Strafverfolgung Erwachsener die Vermögensdelikte, welche gegenüber dem Vorjahr ebenfalls einen leichten Anstieg verzeichnen.

Trotz der enormen Fallzunahme konnten die Pendenzen um 500 Fälle reduziert werden. Dies erfolgte allerdings – und das ist zentral – in schriftlichen Verfahren. Der persönliche Kontakt mit der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt ist aber enorm wichtig, auch bei Bagatelldelikten. Man weiss, dass dieser Kontakt einen präventiven Charakter hat. Zudem bewegt sich das Alterssegment sukzessive nach unten, was wiederum die Dringlichkeit bezüglich Gesprächsführung erhöht. Hier besteht die Möglichkeit, auf das zukünftige Verhalten der Jugendlichen einwirken zu können. Der Prozentsatz an schriftlichen Verfahren hat in den letzten Jahren eine

Steigerung von etwa 50 auf 70% erfahren. Der Hauptharst hierbei betrifft Übertretungen. Nimmt man diese raus, kommt man auf einen Anteil von 63% der Verfahren, welche schriftliche behandelt werden. Grund für die Zunahme waren Anpassungen in den Vorgaben, welche aufgrund der relativ kurzen Verjährungsfristen unumgänglich waren. Die Justizdirektorin kündigte an, dass der Entscheid zu den schriftlichen Verfahren überprüft werden muss. Dafür müsse allerdings die Ressourcensituation geprüft werden und entsprechend vorhanden sein. Bei den Jugendlichen sei es noch dringender als bei den Erwachsenen, die Verfahren schnell abzuschliessen und die Sanktionen schnell anzusetzen.

Im Bereich der Prävention ging die sogenannte "Koordinationsgruppe Jugendgewalt" von der Bildungsdirektion zur Justizdirektion über. Nebst diesen beiden Direktionen sind auch weitere Vertreter dabei, insbesondere auch von der Polizei und den betroffenen Fachstellen. Der Schwerpunkt liegt darin, den präventiven Ansatz koordiniert anzugehen. Ein weiterer Ansatz besteht darin, thematische Themen in Form einer Kampagne aufzunehmen. Diese kann aber nur wirken, wenn sie direktionsübergreifend stattfindet.

2.5.2.2 Infrastruktur

Das mangelhafte Angebot für straffällige Jugendliche mit schweren psychischen Problemen ist noch immer ein Dauerbrenner. Die Angebote sind ziviler Natur und bei gefährlichen gewaltbereiten Tätern besteht das Problem, dass diese von den Institutionen nicht aufgenommen werden. Bei dieser kleinen Gruppe muss daher intensiver gesucht werden. Mit einem vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesenes Postulat (KR-Nr. 68/2024) wird dieser eingeladen, die Angebote und den Bedarf im Bereich Jugendstrafvollzug / Jugendstrafrechtspflege im Kanton Zürich zu prüfen, zu verbessern und darüber Bericht zu erstatten. Die JUKO erachtet es als notwendig, dass Bewegung in diesen Bereich kommt und sie hoffentlich in ihrem nächsten Bericht Erfreuliches zu diesem Thema berichten kann.

2.5.2.3 Personal

Auch bei den Jugendanwaltschaften ist die Belastung hoch, sowohl für das juristische, also auch das kaufmännischen Personal und die Sozialarbeitenden, deren Bestand teilweise als zu gering angesehen wurde. Einzelne Jugendanwaltschaften bekundeten auch erste Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Die Vereinbarkeit mit individuellen Lebensentwürfen ist durch die Möglichkeit von Teilzeitarbeit gegeben, auch gegenüber Topsharing Konstellationen zeigt sich die Oberjugendanwaltschaft aufgeschlossen.

2.5.2.4 IT

Auch bei den Jugendanwaltschaften ist der digitale Wandel im Gange. Für die Digitalisierung und den Wissenserhalt wurde im letzten Jahr die Abbildung der Prozessabläufe vorangetrieben, mit dem Ziel, die Strafuntersuchung und den Vollzug langfristig effizienter und effektiver zu gestalten. Dieser Prozess ist nun abgeschlossen und es wurden 124 Prozessabläufe erhoben. Nun geht es darum, diese 124 Prozessabläufe in aktueller Fassung zu halten. Wie bei den Staatsanwaltschaften bestehen teilweise auch bei den Jugendanwaltschaften noch problematische Schnittstellen mit der Polizei bei der elektronischen Aktenübermittlung.

2.6 Schlussbemerkungen und Dank

Die JUKO stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte mit einer konstanten Zunahme von Falleingängen konfrontiert sind, was auch eine erhöhte Belastungssituation für die Mitarbeitenden bedeutet. Bei den Gerichten wurde bereits mit einer Erhöhung der Stellenprozentage für ordentliche Richterinnen und Richter auf diese Entwicklung reagiert und auch der Regierungsrat versuchte, mit dem Entwicklungsplan für die Staatsanwaltschaften aus dem Jahr 2019 dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Nun erscheint aber die aktuelle Entwicklung die damaligen Annahmen überholt zu haben und die seither umgesetzten Stellen dienen bestenfalls dazu, die Pendenzenberge nicht noch weiter ansteigen zu lassen. Die JUKO stellt fest, dass eine korrigierte Prognostizierung und entsprechende Massnahmen wohl unumgänglich werden, damit die Strafverfolgungsbehörden ihrem gesetzlichen Auftrag auch in Zukunft nachkommen können. Die JUKO dankt sämtlichen Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte für den geleisteten grossen Einsatz.

Zürich, 11. Juni 2024

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Die Sekretärin:
Tobias Mani Katrin Meyer

3 Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2023, Bereich Rechnung

3.1 Einleitung

Die Finanzkommission (FIKO) hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2023 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 Investitionsrechnung enthält, mit dem Eigenkapitalnachweis sowie dem Anhang. Buchführung und Rechnungslegung sind für beide Abschlüsse identisch.

3.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2023

Einführung

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Aufwandüberschuss von –2 Mio. Franken aus. Das Budget einschliesslich aller Nachtragskredite und Kreditübertragungen, bzw. (Budget^{plus}) rechnete mit einem Aufwandüberschuss von –353 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um +351 Mio. Franken besser als budgetiert ausgefallen. Ausschlaggebend waren die höheren Steuererträge (+636 Mio. Franken) und die höhere Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank (ZKB) (+51 Mio. Franken).

Steuererträge

Mit 8,883 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Insgesamt stiegen die Steuererträge gegenüber dem Budget 2023 um 636 Mio. Franken oder 7,7%.

Die Steuererträge der natürlichen Personen stiegen gegenüber dem Budget mit +288 Mio. Franken absolut gesehen am stärksten. Zu diesem Ergebnis trugen die Nachträge (+249 Mio. Franken) und die Erträge der laufenden Periode (+39 Mio. Franken) bei.

Auch bei den Steuererträgen der juristischen Personen wurde der budgetierte Wert übertroffen (+165 Mio. Franken).

Bei den Quellensteuern sind die Abweichungen zum Budget von +124 Mio. Franken auf höhere Zahlungseingänge und die Quellensteuerreform zurückzuführen.

Beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer betrug die Verbesserung gegenüber dem Budget +78 Mio. Franken.

Eigenkapital

Das Eigenkapital sank gegenüber dem Vorjahr um –9 Mio. Franken auf 11,822 Mrd. Franken.

Geldflussrechnung

Im Berichtsjahr nahmen die flüssigen Mittel um –672 Mio. Franken ab. Dem Staatshaushalt flossen aus betrieblicher Tätigkeit +312 Mio. Franken zu und aus Investitionstätigkeit –885 Mio. Franken ab. Dazu kamen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von –98 Mio. Franken.

Investitionsrechnung und Nettoschulden I

Der Saldo der Investitionsrechnung 2023 betrug –1,037 Mrd. Franken (Vorjahr: –971 Mio. Franken). Die Investitionsausgaben waren mit –1,191 Mrd. Franken um +50 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die Investitionseinnahmen betragen im Berichtsjahr +154 Mio. Franken und waren damit um –16 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Im Berichtsjahr lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 65,5%. Damit konnten die Nettoinvestitionen nur teilweise aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Nettoschulden I – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahmen um +358 Mio. Franken auf 4,2 Mrd. Franken zu.

Die FIKO beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2023 zu genehmigen.

3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2023

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2023 ergaben sich für die FIKO verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Die Fragen bezogen sich u. a. auf folgende Themenbereiche:

- AAA-Rating des Kantons Zürich
- Anteil von Lernenden sowie Praktikantinnen und Praktikanten 2023 gegenüber dem Vorjahr
- Verbuchung von Zinsen im Steuerbereich
- Verzinsung der Kontokorrente mit Dritten
- Abweichungen im Personalaufwand 2023 gegenüber dem Vorjahr
- Aufschlüsselung der Ausgaben für Dienstleistungen und Honorare
- Aufwand für die Bereinigung von Rechnungsbeschwerden beim Universitätsspital Zürich
- Abgänge von Sachanlagen im Verwaltungsvermögen

Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

3.4 Prüfung der Rechnung 2023 durch die Finanzkontrolle

Für die Antragstellung zur konsolidierten Rechnung ist basierend auf § 35 KRR die FIKO in Koordination mit den zuständigen Sachkommissionen, der Justizkommission sowie der Geschäftsleitung zuständig.

Am 23. Mai 2024 nahm die FIKO Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2023 des Kantons Zürich.

Die Prüfungen der Finanzkontrolle erfassen die Rechnungslegung und die zugehörigen Sachinformationen aller massgebenden Buchungskreise sowie der selbstständigen Einheiten der konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich.

Die Buchführung und Rechnungslegung des Kantons Zürich vermag den massgebenden rechtlichen Anforderungen zu genügen. Die Prozesse zur Rechnungsführung und Rechnungslegung sind weitgehend stabil eingerichtet und werden im Wesentlichen sorgfältig durchgeführt. Den geprüften Organisationseinheiten und den vorgesetzten Direktionen wurden Fehler, Mängel und weitere Auffälligkeiten zur Rechnungsführung bzw. Rechnungslegung in Form von Feststellungen und ergänzenden Hinweisen zur Kenntnis gebracht. Insbesondere beziehen sich diese auf Fehler bei Anlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie beim Ausweis von Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen. Darüber hinaus führen Sachverhalte, die im Rahmen der Abschlussprüfung subjektiv oder objektiv nicht quantifiziert werden können zu Unsicherheiten bezüglich deren Auswirkung auf die Rechnung.

Die nicht korrigierten Fehler sind sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2023 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2023 liegt bei 20,5 Mio. Franken zugunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses. Das Jahresergebnis von –2 Mio. Franken wäre somit um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto +20,5 Mio. Franken höher ausgefallen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2023 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf³³:

3.4.1 Schätzunsicherheiten

Die konsolidierte Rechnung enthält relevante Schätzungen, deren Genauigkeit von der zukünftigen Entwicklung abhängt und nicht abschliessend beurteilt werden können.

So beruht die Schätzung der in Zukunft erwarteten Staatssteuernachträge mit Auswirkung auf die im Berichtsjahr ausgewiesenen Erträge sowie Ausstände auf einem mathematischen Schätzmodell und enthält eine inhärente Unsicherheit über die effektiven Steuernachträge in den Folgejahren. Schwer abschätzbar sind auch die erwarteten Ergebnisse aus den Verhandlungen zur Abwicklung der Kostenübernahme bei der Heimfinanzierung sowie die Auswirkungen der Systemumstellung bei den Prämienverbilligungen. Die hierfür gebildeten Abgrenzungen und Rückstellungen sind daher mit einer erhöhten Unsicherheit verbunden, was im Anhang zur konsolidierten Rechnung offengelegt wird.

3.4.2 Sachanlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen

Finanzvermögen

Die Prozesse und Grundlagen zur Bewertung und Darstellung von Sachanlagen im Finanzvermögen müssen so ausgestaltet sein, dass gleichartige Sachverhalte nach Massgabe der rechtlichen Grundlagen einheitlich erfolgen.

Insbesondere zeigen sich im Finanzvermögen grundlegende Fragen hinsichtlich der einheitlichen Bewertung von unbebauten Grundstücken sowie die Berücksichtigung von Schätzergebnissen im Rahmen von Veräusserungen. In Einzelfällen blieben Einflussfaktoren mit wesentlichen Auswirkungen auf Grundstückswerte unberücksichtigt.

³³ Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2023.

Die Einheitlichkeit der Bewertungsgrundlagen ist insbesondere im Zusammenhang mit der Neubewertung der Grundstücke im Strassenfonds zu kritisieren. Ebenso zeigen sich Mängel bei den Prozessen zur Berücksichtigung von Marktpreiserhöhungen, bei der Veräusserung von Liegenschaften und bei der Berücksichtigung von wertvermehrenden Instandsetzungsarbeiten.

Die Finanzkontrolle empfiehlt die diesbezüglichen Prozesse und Grundlagen zu überprüfen und ein abgestimmtes, einheitliches Vorgehen sicherzustellen.

Verwaltungsvermögen

Im Finanz- wie auch im Verwaltungsvermögen sind Fälle von falscher Zuordnung von erfolgswirksamen und wertvermehrenden Kosten vorhanden und durch nicht vorgenommene Umbuchungen von den Anlagen in Bau in die Anlagen in Nutzung fehlen periodengerechte Abschreibungen.

Die Finanzkontrolle stellt vor diesem Hintergrund fest, dass der Ausweis der Sachanlagen im Verwaltungsvermögen verschiedene Fehler und Mängel zeigt. Insbesondere wird auf die Nichteinhaltung von Aktivierungs- und Abschreibungsgrundsätzen und fehlerhafte Abgrenzungen nach dem Leistungsstand hingewiesen. Beim PJZ wurde einerseits der Leistungsstand nicht korrekt erfasst und andererseits können die Kosten nicht vollumfänglich den einzelnen Anlagekategorien zugeteilt werden.

Kritisch beurteilt die Finanzkontrolle die Abwicklung des Bauschadens am Ersatz- und Erweiterungsbau der Integrierten Psychiatrie Winterthur (ipw) sowie die damit zusammenhängende buchhalterische Darstellung. Weiterhin eine Unsicherheit besteht bei der Bewertung von Tiefbauten, was durch eine Praxisänderung im Vorjahr verstärkt wurde.

Nach wie vor offen ist die Fragestellung, wie weit die aktuelle Praxis der Bewertung von Tiefbauten ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild zu zeigen vermag.

3.4.3 Forderungen / Aktive Rechnungsabgrenzungen

Beim Steueramt sind die Begründungen für die Wertberichtigung in einem relevanten Einzelfall nur ungenügend nachgewiesen. Zudem stellt sich bei laufenden Verfahren die Frage nach der buchhalterischen Behandlung von Verzugszinsen.

3.4.4 Rückstellungen

Die Rückstellungen enthalten nicht mehr gerechtfertigte Kosten in Zusammenhang mit einer Schadstoffsanierung und einer Rechtsstreitigkeit. Weiter sind die Vorsorgeverpflichtungen aus der Ruhegehaltsordnung von Professorinnen und Professoren der Universität durch die Anwendung eines zu hohen Abzinsungssatzes zu tief ausgewiesen. Die im Zusammenhang mit der Einführung des Kinder- und Jugendheimgesetzes (KJG) im Vorjahr erstmalig vorgenommene Abgrenzungsmethodik wurde angepasst, wodurch das Ergebnis der neuen Schätzung nicht vorausgesehen werden kann. Eine Unsicherheit besteht auch bei der Schätzung der Kosten aus dem Verwaltungsgerichtsurteil hinsichtlich Unterstützungswohnsitz im Bereich des KJG.

3.4.5 Offenlegung und Ausweis von Anhangangaben

Die Angaben im Anhang erfüllen den Zweck einer umfassenden Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Fehler im Anhang wirken sich weder auf Bilanz noch Erfolgsrechnung aus und haben somit keinen Einfluss auf das Jahresergebnis.

Fehlende oder nicht korrekt ausgewiesene Ausgabenbewilligungen

Im Anhang werden Verpflichtungskredite des Kantonsrates und die Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates und der obersten Organe der Behörden und Organisationen aus finanzrechtlicher Sicht dargestellt. Es wurden verschiedene Fehler festgestellt und zu einzelnen Ausgabenbewilligungen konnte kein ausreichender Nachweis erbracht werden.

Ausgabenbewilligungen; Ausweis der Teuerung

Die uneinheitliche Berechnung der Teuerung bei den Verpflichtungskrediten und Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates ist zu kritisieren. Das finanzielle Ausmass lässt sich aufgrund der Vielzahl an Beschlüssen nicht abschliessend ermitteln.

Ausgabenbewilligungen; noch zulässige Ausgaben

Die «noch zulässigen Ausgaben» entsprechen grundsätzlich dem Total der Ausgabenbewilligungen abzüglich getätigter Ausgaben. Falls die getätigten Ausgaben grösser als das Total der bewilligten Ausgaben sind, ist als noch zulässige Ausgabe stattdessen «null» anzugeben. In einzelnen Fällen erfolgte kein korrekter Ausweis.

Der Grundsatz, dass eine Ausgabenbewilligung bis zur erfolgten Kreditabrechnung im Finanzbericht auszuweisen ist, erscheint aus finanzrechtlicher Sicht richtig. Erfolgt aber keine zeitnahe Kreditabrechnung, werden dadurch teilweise über Jahre noch zulässige Ausgaben dargestellt, obwohl in vielen Fällen keine Ausgaben mehr geplant bzw. budgetiert sind.

3.4.6 Eigenkapital Universität und Fachhochschulen

Transparenter Ausweis der Reservesituation

Die Universität, wie auch die Fachhochschulen legen gemäss § 50 Abs. 3 der Finanzcontrollingverordnung (FCV) dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht einen Antrag zur Verwendung des Gewinns oder zur Deckung des Verlusts vor.

Nach der Bewilligung der Gewinnverwendung durch den Kantonsrat können die selbstständigen Anstalten gemäss den geltenden Vorgaben eigenständig entscheiden, welche Vorhaben oder Projekte mit Gewinnanteilen gedeckt werden. Projekten oder Vorhaben zugeteilte und noch nicht beanspruchte Gewinnanteile sind gemäss den Rechnungslegungsvorgaben im Konto «Projekten zugesprochene Gewinnanteile», noch nicht zugeteilte Gewinnanteile im Konto «Unverteilte Gewinne gemäss § 50 Abs. 3 FCV» auszuweisen.

Dem Eigenkapitalausweis der Universität Zürich (UZH) der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule (PHZH) kann nicht entnommen werden, welcher Anteil der Eigenkapitalreserven effektiv frei zur Verfügung steht und was davon bereits zur Finanzierung laufender oder zukünftiger Projektvorhaben vorgesehen ist.

Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass im Rahmen der Rechenschaftsablage im Geschäftsbericht transparent auszuweisen ist, welcher Teil der einbehaltenen Gewinne bereits alloziert ist und über welche Mittel noch verfügt respektive zur Deckung künftiger Verluste aus dem ordentlichen Betrieb verwendet werden können. Die ZHAW ist dieser Anforderung im Jahresabschluss 2023 bereits nachgekommen.

Situation der freien Reserven bei der UZH

Die UZH allozieren die freien Reserven in einer UZH-internen Reservenzuweisung respektive -entnahme in diverse konkrete Reservegefässe für Projekte, strategische Forschungsprogramme oder Dienstleistungseinheiten.

Im Jahr 2023 zeigt sich, dass die unverteiltten Gewinne gemäss § 50 Abs. 3 FCV bereits mit geplanten Zuweisungen von 12 Mio. Franken belastet sind und damit erstmals mit 0,2 Mio. Franken unterfinanziert bleiben.

Die UZH klassiert sämtlichen Projekten zugesprochene Mittel als freie Reserven, da sie gemäss ihrer Auffassung über diese Gefässe frei verfügen kann. Jedoch ist hier mit Verweis auf die oben erwähnten Vorgaben zu prüfen, wie verbindlich die Zusagen gegenüber Dritten sowie UZH-intern bei einzelnen Projektreserven sind. Dies, da Projektreserven u. a. auch auf entsprechenden Beschlüssen zu einzelnen Programmen oder Dienstleistungseinheiten beruhen.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Gesamtsituation der freien Reserven eingehend zu analysieren und geeignete Massnahmen zu ergreifen.

3.4.7 Beteiligungsbericht

Der Beteiligungsbericht berücksichtigt sämtliche vom Regierungsrat als bedeutsam beurteilten Beteiligungen. Wie in den Vorjahren geht der Beteiligungsbericht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes (KRG) geforderten Aspekte ein, vermag der interessierten Leserschaft jedoch kein abschliessend umfassendes Bild zu vermitteln.

Die bedeutenden Beteiligungen mit Zuständigkeit auf Stufe Regierungsrat werden seit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020 sowohl in Teil I im Kapitel bedeutende Beteiligungen aufgelistet als auch in Teil III im Beteiligungsbericht ausführlicher dargestellt. Die zu konsolidierenden Beteiligungen werden zusätzlich im Anhang zu Teil II in Form von Leistungsgruppenblättern geführt. Zudem werden die Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen wie auch ein Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie dem Kantonsrat jährlich vorgelegt (vgl. Ziffer 14.1 der PCG-Richtlinien).

Gemäss § 95 Abs. 3–6 KRG legt der Regierungsrat dem Kantonsrat im ersten Jahr der Amtsdauer den Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons zur Kenntnisnahme vor. Der Regierungsrat kam dieser Anforderung mit RRB Nr. 428/2024 und der Vorlage 5953 vom 17. April 2024 nach. Diese wurde von der Geschäftsleitung des Kantonsrates zur Vorberatung an die FIKO zugewiesen.

Der Regierungsrat bezieht sich beim erwähnten Beschluss hinsichtlich bedeutsamer Beteiligungen auf den Geschäftsbericht 2023. Darin sind unverändert dieselben Beteiligungen wie bis anhin aufgeführt. Somit wird beispielsweise die Abraxas Informatik AG, bei welcher der Kanton mit 42,4% und einem Anschaffungswert von 5,1 Mio. Franken beteiligt ist, nach wie vor nicht als bedeutsam eingestuft. Allerdings befindet sich die Eigentümerstrategie der Abraxas Informatik AG gegenwärtig in Überarbeitung. Die FIKO lässt sich regelmässig von der Finanzdirektion über den aktuellen Stand informieren.

Nicht im Beteiligungsbericht genannt bleibt auch die GVZ Immobilien AG als Unterbeteiligung der Gebäudeversicherung mit einem langfristigen Darlehen der GVZ über 11,9 Mio. Franken sowie das Engagement der Sozialversicherungsanstalt als Gesellschafterin an der IGS GmbH in St. Gallen.

Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält. Zu beachten bleibt, dass der Regierungsrat in der Einleitung auf

ausführlichere Informationen zu den einzelnen Beteiligungen im Geschäftsbericht der jeweiligen Organisation und in deren Berichten zur Umsetzung der Eigentümerstrategie hinweist.

Die Darstellung der Risiken erfolgt wie in den Vorjahren basierend auf einer unternehmerischen Sichtweise der Beteiligung, die sich indirekt auf die Eigentümerschaft auswirken können. Die FIKO würde eine systematische und umfassende Darstellung der Risiken für die Eigentümerschaft – mit daraus abgeleiteten Massnahmen – begrüssen.

3.4.8 Rücklagen und Gewinnverwendung

Die Anträge zu den Gewinnverwendungen und Verlustdeckungen der selbstständigen Anstalten entsprechen den massgebenden Rechtsgrundlagen. Bei der Bildung und Auflösung von Rücklagen der Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten sind die massgebenden Rechtsgrundlagen eingehalten.

3.4.9 Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt kann die FIKO von stabilen Prozessen zur Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen. Das Rechnungsergebnis 2023 ist erneut deutlich besser ausgefallen als budgetiert. Die in früheren Jahren markanten Verbesserungen zwischen Budget und Rechnung aufgrund von Sondereffekten waren letztes Jahr insgesamt tiefer. So fiel insbesondere die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ganz aus, wobei noch 237 Mio. Franken budgetiert waren. Auf der anderen Seite konnte der Kanton vom Rekordergebnis der ZKB profitieren. Erfreulich waren auch die höheren Steuereinnahmen, welche auf eine robuste wirtschaftliche Lage und eine niedrige Arbeitslosenquote zurückzuführen sind. Ein Anstieg der Ausgaben zeigt sich insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit.

Die FIKO wird die Finanzplanung des Regierungsrates 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 2023 bis Juni 2024

4.1 Einleitung

Gemäss § 35 des Kantonsratsreglements (KRR) übt die Finanzkommission (FIKO) die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen des Kantons aus. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag betreffend:

- 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 der Kantonsverfassung (KV) dienen,
- Festsetzung des Steuerfusses,
- Genehmigung des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle,
- Geschäften zum Gemeinnützigen Fonds.

Weil die Anträge der FIKO 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 Sachkommissionen und der Justizkommission. Hinsichtlich der Vorberatung des Budgets hat die FIKO 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 FIKO um und stellen ihr bis spätestens am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgetentwurfs Antrag.

Im Berichtsjahr (1. Juli 2023 bis 30. Juni 2024) traf sich die FIKO zu 29 Sitzungen.

4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben / sonstige Geschäfte

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

- Genehmigung Abrechnung Verpflichtungskredit und Nachtragskredit zur Schaffung eines Schutzschirms für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung gemäss Art. 11a des Covid-19-Gesetzes, 5721b
- Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement», 5790 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Sicherheitsdirektion für das Projekt «UEFA Women's EURO 2025», 5915
- Genehmigung des Übertragungswerts der Kantonsapothek und die Bewilligung der Eigenkapitalerhöhung des Universitätsspitals Zürich, 5916
- Festsetzung Budget 2024 des Kantons Zürich, 5930
- Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2024 und 2025, 5931
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Stiftung Kinderhospiz Schweiz für das Projekt «Kinderhospiz Flamingo, Fällanden», 5932
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2023 (II. Sammelvorlage), 5933
- Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2023, 5952

- Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons, 5953 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigem Fonds an das Amt für Landschaft und Natur für Leistungen im Bereich Naturbildung 2024–2028 für die neuen Naturzentren Voliere Zürich und Zürichsee, 5955 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2024 (I. Sammelvorlage), 5961

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

Zudem wurden die folgenden Berichte diskutiert und zur Kenntnis genommen:

- Jahresrechnung 2023, Zwischenbericht (Stand 31. August 2023, RRB Nr. 1127/2023)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2023 vom 3. September 2023 bzw. 7. März 2024 (vgl. dazu Kapitel 4.4)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2023 vom 8. Mai 2024
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2023 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 13. Mai 2024
- Bericht der BAK Economics AG betreffend STAF-Umsetzung im Kanton Zürich: Schritt 2 der Steuervorlage 17
- Beitragsleistungen 2022 aus dem Gemeinnützigem Fonds
- Finanzplanung 2024–2027 des Gemeinnützigem Fonds
- Richtlinien zum KEF 2025–2028 und Budget 2025, RRB Nr. 268/2024
- Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF 2024–2027, RRB Nr. 333/2024
- Universitäts-Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, Gesuch um finanzielle Unterstützung; Ausgabenbewilligung, RRB Nr. 326/2024

Schliesslich hat sich die FIKO von den dafür zuständigen Direktionen über folgende Themen informieren lassen:

- Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG): Auswirkungen des Systemwechsels auf die Individuelle Prämienverbilligung (IPV)
- Beteiligung des Kantons an der Abraxas Informatik AG
- Ergebnisse der Analysen zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ, Teil des Nationalen Finanzausgleichs NFA)
- Aktueller Stand des Beschaffungswesens der kantonalen Verwaltung nach Abschreibung des Postulats KR-Nr. 24/2015
- Finanzielle Lenkung von Bauprojekten im Planungs- und Bauprozess
- Covid-Finanzhilfen für Transformationsprojekte im Kulturbereich (Evaluationsstudie)
- Aktueller Stand der Arbeitsgruppe betreffend die Zusammenarbeit des Kantons in einfachen Gesellschaften und Vereinen (vgl. RRB Nr. 872/2023)

4.3 Subkommissionen und Delegationen

FIKO-Subkommissionen mit GPK-Vertretung:

*Polizei- und Justizzentrum Zürich
– Bauphase (PJZ-Bau)*

Jürg Sulser, Vorsitz (GL, vormals FIKO)
Elisabeth Pflugshaupt (FIKO)
Farid Zeroual (FIKO)
Edith Häusler (GPK)
Corinne Hoss-Blatter (GPK)
Davide Loss (GPK)

*Polizei- und Justizzentrum Zürich
– Betriebsphase (PJZ-Betrieb)*

Farid Zeroual, Vorsitz (FIKO)
Elisabeth Pflugshaupt (FIKO)
Corinne Hoss-Blatter (GPK)
Davide Loss (GPK)
Tamara Fakhreddine (JUKO)
Gabi Petri (JUKO)

Die Subkommission PJZ-Betrieb hat ihre Arbeit am 20. Juni 2024 abgeschlossen.

GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung:

IKT und Digitale Verwaltung

Manuel Sahli, Vorsitz (GPK)
Ruth Büchi-Vögeli (GPK)
Benno Scherrer (GPK)
Beat Habegger (FIKO)
Tobias Langenegger (FIKO)
Selma L'Orange Seigo (FIKO)

Begleitender Ausschuss gemäss § 4 Abs. 1 lit. b des Finanzkontrollgesetzes (FKG):

Tobias Langenegger

4.4 Semesterberichte 2023 der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle präsentierte der FIKO im September 2023 den Semesterbericht I und im April 2024 den Semesterbericht II des Jahres 2023.

Die Aufgabe der Finanzkontrolle besteht darin, dazu beizutragen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden.

Die systematische Bestimmung von Prüfungen durch die Finanzkontrolle erfolgt basierend auf identifizierten Risiken, aufgrund von konkreten Anlässen oder zur systematischen Sicherstellung, dass die den Organisationen anvertrauten öffentlichen Mittel im beabsichtigten Sinne wirksam eingesetzt werden. Die Prüfungsgegenstände werden zudem nach deren Wesentlichkeit für die Berichtsempfängerinnen und -empfänger ausgewählt.

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 Prüfungsgegen-

stände der Finanzaufsicht dar. Dies insbesondere dann, wenn es sich nicht um direkt finanzrelevante Prozesse handelt. Als finanzrelevante Kernprozesse gelten u. a. 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 gehören namentlich ein definiertes und wirksames Governancesystem mit sachgerechtem Reporting, das Compliancesystem, ein umfassendes Risikomanagementsystem inkl. internem Kontrollsystem sowie ein angemessenes Controlling. 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.

In den nachfolgenden Kapiteln 4.4.1 bis 4.4.9 werden von der FIKO ein Einzelbericht des Semesterberichts I/2023 und acht Einzelberichte des Semesterberichts II/2023 einer vertieften Betrachtung unterzogen.

4.4.1 Staatskanzlei: Digitale Transformation in der Verwaltung

Berichtsdatum: 3. Juli 2023

Ausgangslage

Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung stehen traditionell in einem Spannungsfeld. Einerseits ist es wichtig, die Stabilität des Verwaltungssystems zu gewährleisten und andererseits sollten Entwicklungen wirtschaftlich erfolgen. Die Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger sind so auszugestalten, dass ein möglichst einfacher Zugang sichergestellt wird. Diese Veränderungen können entweder in den bestehenden Strukturen erfolgen oder es können neue Strukturen geschaffen werden. Veränderungen in der Verwaltung werden traditionell überwiegend in den gegebenen Strukturen verarbeitet. Bezüglich der digitalen Transformation der Verwaltung stellt sich nun in einer neuen Qualität die Frage, ob diese sich vernünftigerweise ebenfalls ohne strukturelle Brüche realisieren lässt.

Eine zentrale Steuerung auf Ebene Kanton im Sinne einer Strategiekonformitätsprüfung, einer systematischen Priorisierung, eines Controllings (mit internen und externen Kosten) oder einer Erfolgskontrolle von Projekten ist für die digitale Transformation kaum eingerichtet oder wirksam. Dies führt dazu, dass entwickelte Lösungen oft amtspezifisch sind bzw. eine Standardisierung nicht im Zentrum steht. Eine Zusammenarbeit zwischen den Ämtern und Direktionen findet noch nicht in genügendem Masse statt.

Eine evolutionäre, dezentrale Entwicklung in der Verwaltung zeigt Vorteile bezüglich Realisierung, kann aber zu Mehrkosten führen. Im Sinne der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns wäre eine Stärkung der zentralen Steuerung insbesondere mit einem ausgeprägten spezifischeren Zielbild und klar definierten, messbaren und einforderbaren Zielen aus Sicht der Finanzkontrolle angezeigt.

Fazit

Gemäss Stellungnahme werden die Feststellungen der Finanzkontrolle aufgenommen und adressiert. Die FIKO hat die Erkenntnisse der Finanzkontrolle sowie die in der Stellungnahme formulierten Absichten mit Interesse entgegengenommen und den Detailbericht an die Subkommission IKT und Digitale Verwaltung zur Weiterbearbeitung übergeben.

4.4.2 Fachstelle Kultur: Kulturfonds

Berichtsdatum: 1. Januar 2024

4.4.2.1 Gemeinnützigkeit der Beitragsempfängerinnen und -empfänger

Ausgangslage

Die Anforderung, dass Beiträge aus dem Kulturfonds ausschliesslich für gemeinnützige Zwecke eingesetzt werden dürfen, ergibt sich sowohl aus den massgebenden Bundesgesetzen als auch aus den kantonalen Rechtsgrundlagen. Unter anderem hält § 6 des Lotteriefondsgesetzes fest, dass Beiträge an Vorhaben gewährt werden, die

- gemeinnützig sind und nicht der Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen dienen.
- einen Bezug zum Kanton Zürich haben und in erster Linie dessen Bevölkerung zugutekommen.

Gemeinnützigkeit ist kein geschützter oder rechtlich abschliessend definierter Begriff. Als gemeinnützig werden anerkannterweise Projekte und Organisationen bezeichnet, die dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Dabei sind insbesondere das Kriterium der «Uneigennützigkeit» und dasjenige der «nicht Gewinnerorientierung» zentral. Der Begriff der Uneigennützigkeit wird dabei oft so definiert, dass die Tätigkeit einer Person nicht ihr selbst sondern einem grösseren Personenkreis zukommt. Dabei bleibt unerheblich, ob es sich um die allgemeine Öffentlichkeit oder nur um eine spezifische Personengruppe handelt.

Die Fachstelle Kultur definiert den Begriff der Gemeinnützigkeit ausschliesslich über die «nicht Gewinnerorientierung». Dem Aspekt der Uneigennützigkeit kommt dabei keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung zu. So werden aus dem Kulturfonds u. a. individuelle Auszeichnungen für kulturelle Leistungen sowie individuelle Atelieraufenthalte als auch Freiraumbeiträge von Kulturschaffenden mit Beiträgen aus dem Kulturfonds unterstützt. Ebenso werden Ankäufe von Werken der bildenden Kunst für die Kunstsammlung des Kantons Zürich aus dem Kulturfonds finanziert.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sind vorgenannte Mittelverwendungen aus Geldern von Lotterien im Sinne des Geldspielgesetzes und der weiteren massgebenden Grundlagen bezüglich Gemeinnützigkeit als eher kritisch zu betrachten. Dies auch dann, wenn in der KufV diese Verwendungszwecke explizit vorgesehen sind.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, diese Mittelverwendung hinsichtlich ihrer Rechtskonformität zeitnah nochmals grundlegend zu überprüfen. Bis zu einer abschliessenden Klärung durch die zuständige Direktion oder den Regierungsrat wird die Finanzkontrolle die rechtskonforme Verwendung der Mittel im Rahmen des jährlichen Reportings der interkantonalen Geldspielaufsicht (Gespa) mit Vorbehalt bestätigen.

Stellungnahme

Die Fachstelle Kultur weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass gemäss Art. 106 Ziffer 6 der Bundesverfassung (BV) die Reinerträge aus den Spielen «vollumfänglich für gemeinnützige Zwecke, namentlich in den Bereichen Kultur, Soziales und Sport, verwendet werden sollen.» Gemäss bestehender gesamtschweizerischer Praxis gilt daher Kulturförderung per se als gemeinnützig (sofern sie nicht gewinnorientierten Vorhaben zugutekommt). Personenbezogene Förderung, sei es durch Ankäufe, Auszeichnungen, Atelier- oder Freiraumbeiträge, ermöglicht

hochstehende künstlerische Werke und leistet damit einen wichtigen Beitrag an die kulturelle Vielfalt. Beides ist im Interesse der Öffentlichkeit, weshalb die Gemeinnützigkeit bei diesen Förderinstrumenten gegeben ist.

§ 2 der KufV hält unter Ziffer 1 fest: Die Mittel des Fonds werden zur Förderung des zeitgenössischen Kunst- und Kulturschaffens verwendet, insbesondere für

- b. Projektbeiträge zur Förderung des Kunst- und Kulturschaffens von Einzelpersonen oder Gruppen,
- c. Ankäufe von Werken der bildenden Kunst,
- e. Auszeichnungen für kulturell herausragende Leistungen.

Zu den einzelnen Instrumenten hält die Fachstelle Kultur weiter folgendes fest:

- Werkankäufe: Die Werke der Kunstsammlung werden in den öffentlichen und halböffentlichen Räumlichkeiten der Verwaltung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der Kernbestand der Sammlung (rund 5000 Werke inkl. aller Ankäufe durch die Fachstelle Kultur) sind über die Homepage des Kantons einsehbar. Über die Kulturförderung hinaus ist es eine zentrale Aufgabe der kantonalen Kunstsammlung, das Zürcher Kunstschaffen zu dokumentieren.
- Individuelle Atelier- und Freiraumbeiträge: Basis für die Beurteilung der Gesuche sind die von den Kulturschaffenden eingereichten Projekte und Vorhaben. Diese betreffen entstehende künstlerische Werke, welche zu einem späteren Zeitpunkt der Öffentlichkeit zugutekommen.

Fazit

Die Frage der Gemeinnützigkeit der Förderung von Einzelpersonen und Kunstkäufen durch den Kulturfonds ist komplex und umstritten. Die FIKO begrüsst deshalb die eingangs erwähnte Empfehlung der Finanzkontrolle an die zuständige Direktion bzw. an den Regierungsrat, die eher kritischen Mittelverwendungen einer Prüfung zu unterziehen. Somit bleibt vorerst abzuwarten, ob die Förderung von Einzelpersonen und Kunstkäufen durch den Kulturfonds weiterhin möglich sein wird.

4.4.2.2 Imagekampagne Swisslos / Visibilität Swisslos

Ausgangslage

Art. 5 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Geldspielen verpflichtet die Kantone «die Herkunft der Mittel bei deren Vergabe zu kommunizieren und den Benefiziären aufzuerlegen, die erhaltene Unterstützung mindestens unter Verwendung des Logos von Swisslos bekannt zu machen».

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Anforderungen betreffend Visibilität von Swisslos im Prüfungszeitpunkt nicht genügend beachtet werden. Um den rechtlichen Anforderungen gerecht zu werden, wurden im Revisionszeitpunkt durch die Fachstelle Kultur erste Schritte eingeleitet. Einerseits wurde mit Swisslos eine Kampagne «Mit uns gewinnt die Kultur» aufgesetzt und andererseits werden die Benefiziäre neu verpflichtet, sowohl das Logo der Fachstelle wie auch von Swisslos zu veröffentlichen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sind die eingeleiteten Massnahmen zielführend. Darüber hinaus erscheint es jedoch weiterhin erforderlich, dass auch bei den von der Fachstelle Kultur verantworteten Veranstaltungen und Vergaben im Sinne der rechtlichen Vorgabe die Mittelherkunft von Swisslos genügend sichtbar gemacht wird.

Stellungnahme

Die Fachstelle Kultur sieht vor, künftig das Swisslos-Logo bei den eigenen Veranstaltungen in den entsprechenden Kommunikationsgefässen mitzuverwenden. Zudem wird sie das Gespräch mit der Kunstsammlung des Kantons Zürich suchen mit dem Ziel, dass diese in ihrer Kommunikation die Finanzierung der Ankäufe durch Swisslos-Gelder sichtbar macht. Im Tätigkeitsbereich der Fachstelle Kultur sind die getätigten Ankäufe einzeln aufgeführt. Künftig wird dabei vermerkt werden, dass die Ankäufe mit Swisslos-Mitteln finanziert werden.

Fazit

Die FIKO schliesst sich den Ausführungen der Finanzkontrolle an und unterstützt die ange-dachten Massnahmen der Fachstelle Kultur.

4.4.2.3 Unabhängigkeit und Verhaltenskodex

Ausgangslage

Kulturförderung ist bezüglich eigenverantwortlichem ethischem Verhalten, bzw. hinsichtlich Compliance als äusserst sensibel zu beurteilen. Aufgrund der Überschaubarkeit der Kulturschaffenden, welche von Geldern aus dem Kulturfonds profitieren können, sowie der – wegen der notwendigen Expertise – erforderlichen Nähe der mitteleausrichtenden Gremien zu den Beitragsberechtigten erscheint eine besondere Sorgfalt in diesem Bereich angezeigt.

In der Fachstelle Kultur besteht neben dem allgemeinen kantonalen Verhaltenskodex eine ergänzende Compliance-Grundlage. Darin wird unter anderem festgehalten, dass mögliche Interessenkonflikte offen zu deklarieren sind.

Grundsätzlich unterstützt die Finanzkontrolle einen eigenverantwortlichen Ansatz zur Sicherstellung der Compliance, wie er vorliegend etabliert ist. Wichtig erscheint dabei, dass diese Grundsätze immer wieder (mindestens jährlich) explizit bewusst gemacht werden.

Darüber hinaus empfiehlt die Finanzkontrolle, zu prüfen, ob von den im Entscheidungsprozess zur Mittelvergabe involvierten Mitarbeitenden und Mitgliedern von beratenden Kommissionen eine jährliche schriftliche Offenlegung ihrer Verbindungen (wie ehrenamtliche Tätigkeiten in Vereinsvorständen, Stiftungsräten usw.) einverlangt werden sollte. Dies würde einerseits die Sensibilität im Rahmen ihrer Eigenverantwortung stärken und unterstützt in erheblichem Umfang die Einhaltung der Sorgfaltspflicht der für die Führung und Überwachung verantwortlichen Stellen.

Stellungnahme

Der Verhaltenskodex der Direktion der Justiz und des Innern soll künftig zusammen mit den fachstellenspezifischen Ergänzungen innerhalb der Fachstelle Kultur und innerhalb der Kulturförderungskommission einmal pro Jahr im Rahmen einer protokollierten Sitzung besprochen werden. Die Mitglieder der Kulturförderungskommission verpflichten sich (wie bisher) in Form einer schriftlichen Vereinbarung, dass sie berufliche, ehrenamtliche oder familiäre Verbindungen zu einem Gesuchsteller offenlegen.

Fazit

Die FIKO befürwortet die Empfehlungen der Finanzkontrolle und nimmt die geplanten Massnahmen der Fachstelle Kultur positiv auf.

4.4.2.4 Transparenz der Mittelverwendung

Ausgangslage

Zum Zweck der Reduktion des Saldos der Leistungsgruppe 2234 Fachstelle Kultur wurden per Ende 2022 848'500 Franken aus dem Kulturfonds übertragen, ohne dass dies mit den gesetzlichen Grundlagen (auch nicht Zweisäulenmodell) zu begründen wäre. Ohne den separaten Ausweis der für jeden Förderbeitrag eingesetzten Kulturfondsmittel wurden damit die gesetzlichen Anforderungen an die Zweckgebundenheit, die separate Rechnung und die Transparenz der Mittelverwendung (Art. 125, 126 und 128 des Bundesgesetzes über Geldspiele, BGS) aus Sicht der Finanzkontrolle nicht eingehalten. Ebenso wurde der Sachverhalt im Tätigkeitsbericht nicht transparent dargestellt.

Auch in einem weiteren Punkt hat die Fachstelle Kultur die Transparenz der Mittelverwendung nicht entsprechend umgesetzt. Im Ausweis gegenüber der Swisslos Interkantonalen Landeslotterie wird einzig der dem Kanton Zürich für die Kulturförderung zur Verfügung stehende Swisslos-Ertrag ausgewiesen. Ein Ausweis im Sinne von Art. 128 Abs. 1 BGS der unterstützten Projekte und der Begünstigten fehlt.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sollte generell im Tätigkeitsbericht präziser offengelegt werden, welche Beiträge mit welchen Mitteln finanziert werden.

Stellungnahme

Künftig werden im Tätigkeitsbericht der Fachstelle Kultur bei sämtlichen Beiträgen die Finanzierungsquellen genannt.

Fazit

Die FIKO geht mit der Empfehlung der Finanzkontrolle überein und begrüsst die in Aussicht gestellte Transparenz.

4.4.2.5 Beitragsanforderung und Controlling

Ausgangslage

Das Modell zur Ermittlung der Betriebsbeiträge an Kulturinstitutionen ist unscharf. Klare und transparente Vorgaben zur Berechnung des massgebenden Defizits, bestehen nicht, weder im Sinne der Kulturfondsverordnung (KufV, Swisslos-Mittel) noch der Kulturförderungsverordnung (KFV, Staatsbeiträge).

Beispielsweise sind Bau- und Infrastrukturvorhaben von Kulturinstitutionen nach den Vorgaben von § 2 Abs. 1 lit. g KufV auszurichten. Bei der Berechnung des Defizits werden aber grundsätzlich Abschreibungen berücksichtigt. Mit dem beschriebenen Vorgehen erfolgt indirekt eine Finanzierung von Investitionen, deren Bewilligung aber auf Basis anderer Rechtsgrundlagen erfolgen sollte.

Insbesondere kann festgestellt werden, dass keine verbindlichen Vorgaben zu den anrechenbaren Aufwendungen und Erträge festgelegt sind. Dies zeigt sich über die Berücksichtigung von Abschreibungen auch bei der Anerkennung von Rückstellungen oder der Definition von betrieblich notwendigen Aufwendungen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle müsste diesen Aspekten im Rahmen einer genügenden Datengrundlage bei der Beitragsbemessung (Analyse der Bilanz und der Erfolgsrechnung) vermehrt Rechnung getragen werden. Darüber hinaus stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob bei Institutionen mit erheblichen Beiträgen eine qualifizierte Rechnungslegung und -prüfung zu fordern wäre. Im Einzelfall wäre ebenfalls zu prüfen ob Prüfungen der Rechnungen oder zumindest ein umfassendes Reporting der Kontodetails der Institutionen vor Ort erforderlich sind.

Betreffend Beitrag des Gemeinnützigen Fonds an die Stiftung Fotomuseum für das Projekt Neubau und Sanierung Fotomuseum Winterthur (RRB Nr. 1262/2022) wird auf einen Subventionsvertrag mit Leistungsvereinbarung hingewiesen. Die Betriebsbeiträge der Fachstelle Kultur an die Stiftung Fotomuseum werden jedoch nicht auf Basis Subventionsvertrag mit Leistungsauftrag ausgerichtet.

Aufgrund der Beitragssituation beim Fotomuseum wäre es aber aus Sicht der Finanzkontrolle durchaus zu überlegen, ob hier ein Subventionsvertrag mit Leistungsauftrag zu errichten wäre. Dies würde eine – der Verbeitragung dieser Institution angemessene – sachgerechte Steuerung und Überwachung deutlich unterstützen.

Stellungnahme

Die Fachstelle Kultur wird die anrechenbaren Kosten bei Betriebsbeiträgen genauer definieren und dabei den Umgang mit Abschreibungen festlegen. Bei unterstützten Institutionen prüft die Fachstelle Kultur die Finanzen anhand von revidierten Rechnungen. Namentlich bei den grossen Kulturinstitutionen ist die Unterstützung des Kantons subsidiär zu den Beiträgen der Standortgemeinden. Eine vertiefte Aufsichtsfunktion obliegt deshalb den Standortgemeinden. Was das Fotomuseum Winterthur betrifft, so wird im Rahmen der Neufestsetzung der Betriebsbeiträge 2027–2031 der Abschluss einer Leistungsvereinbarung geprüft werden.

Fazit

Die FIKO folgt den Überlegungen der Finanzkontrolle. Die in der Stellungnahme dargelegten Massnahmen erachtet sie als zielführend.

4.4.2.6 Betriebsbeiträge; Eigenwirtschaftlichkeit

Ausgangslage

Bei den Betriebsbeiträgen an die Kulturinstitutionen handelt es fast ausschliesslich um nicht rückzahlbare Beiträge. Die Beiträge orientieren sich grundsätzlich am vorherigen Betriebsbeitrag, dessen Höhe überwiegend historisch begründet ist. In diversen Einzelfällen ist die Bemessung nicht mehr nachvollziehbar.

Die Neufestsetzungen der Betriebsbeiträge 2024–2027 wurden dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt. Aussagen innerhalb der Beschlüsse konnte die Finanzkontrolle auf Basis der angeforderten Gesuchunterlagen nicht vollumfänglich nachvollziehen. Dies zeigen folgende Beispiele:

Weil die öffentlichen Mittel im Normalfall nur einen beschränkten Anteil der Betriebsaufwände decken, ist ein hoher Anteil an Eigenwirtschaftlichkeit gefordert. Eigeninitiative und Risikobereitschaft sind daher auch im Kulturbereich wichtige Voraussetzungen, um Fördergelder zu erhalten. Die Berechnung der Eigenwirtschaftlichkeit schliesst sowohl im RRB Nr. 84/2023 betreffend die Stiftung Fotomuseum als auch im RRB Nr. 89/2023 betreffend

des Technoramas eingeworbene Beiträge Dritter, Sponsoring usw. ein. Grundsätzlich beschreibt die Eigenwirtschaftlichkeit die eigenen Erträge im Verhältnis zum gesamten Aufwand. In einzelnen Beschlüssen wird die Eigenwirtschaftlichkeit nicht thematisiert.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die Begrifflichkeiten so zu schärfen, dass diese einer betriebswirtschaftlichen Betrachtung standhalten und ein einheitliches Verständnis unterstützen.

Stellungnahme

Die Fachstelle Kultur wird die Begrifflichkeit schärfen und in einem Merkblatt festhalten.

Fazit

Die auf Empfehlung der Finanzkontrolle in Aussicht gestellte Schärfung der Begrifflichkeiten in einem Merkblatt dürfte nach Ansicht der FIKO zukünftig für eine bessere und verständlichere Nachvollziehbarkeit des Reportings sorgen.

4.4.2.7 Gespa-Reporting

Ausgangslage

Das BGS sieht in Art. 107 Abs. 1 lit. d vor, dass die Gespa jährlich einen Bericht über die Verwendung der Reingewinne aus den Lotterien und Sportwetten zugunsten gemeinnütziger Zwecke durch die Kantone erstellt und veröffentlicht.

Die Aufsicht über die Gewährung und Verteilung der Mittel durch die zuständigen kantonalen Stellen liegt in der Verantwortung der Kantone. Die für die Verteilung zuständigen Instanzen müssen jährlich offenlegen, welche Empfängerinnen und Empfänger für welche Bereiche wie hohe Beiträge erhalten haben.

Im Rahmen eines jährlichen Reportings gegenüber der Geldspielaufsicht des Bundes sind die Kantone angehalten, über die Berichterstattung der einzelnen Vergaben hinaus darzulegen, welche kantonale Instanz für die Prüfung der Beiträge zuständig ist, wie diese Prüfungen durchgeführt wurden und welche Erkenntnisse daraus folgen. Der Kanton Zürich bestätigt dabei, dass die Finanzkontrolle jährlich in Stichproben Prüfungen durchführt und keine unrechtmässigen Beiträge festgestellt hat.

Diese Angaben erfolgten ohne Absprache mit der Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle kann die Durchführung solcher Prüfungen nicht bestätigen. Mit Blick auf die Ausführungen zur Gemeinnützigkeit ist zumindest auf den Vorbehalt bei einzelnen Beiträgen hinzuweisen.

Die Finanzkontrolle legt Wert darauf, dass im Rahmen dieses offiziellen Reportings in Zukunft keine bezüglichen Angaben – ohne Rücksprache – gemacht werden.

Stellungnahme

Die Fachstelle Kultur wird künftig die Angaben im offiziellen Reporting in Absprache mit der Finanzkontrolle vornehmen.

Fazit

Die FIKO begrüsst die Absprache mit der Finanzkontrolle beim Gespa-Reporting.

4.4.3 Sicherheitsdirektion: Ausrichtung von Beiträgen aus dem Sportfonds

Berichtsdatum: 4. Oktober 2023

4.4.3.1 Unterstützung des Grossanlasses «Rad-WM 2024»

Ausgangslage

Nach Auffassung des Sportamts wird die auf Sportgrossanlässe bezogene Sportförderung sowohl auf nationaler als auch auf kantonaler Ebene zunehmend ganzheitlich im Sinne der Ausenwahrnehmung des Schweizer bzw. Zürcher Sports (auch Spitzensports) und im Zusammenhang mit der Standortattraktivität gedacht. Eine diesbezüglich künftige Neuausrichtung wird insbesondere auf Ebene der gesetzlichen Grundlagen erfolgen müssen.

Vereinsgründung

Zur Planung und Durchführung der Rad-WM 2024 ermächtigte der Regierungsrat die Sicherheitsdirektion zur Mitgründung einer «Trägerschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit» sowie zur Vornahme der notwendigen Abordnungen des Kantons Zürich (RRB Nr. 435/2019). Der Verein Rad-WM 2024 wurde daraufhin am 2. Dezember 2019 von den Trägern Stadt Zürich, Kanton Zürich und Swiss Cycling gegründet und die Statuten in Kraft gesetzt. Mit Verfügung vom 26. November 2019 hatte die Sicherheitsdirektion den Chef des Sportamts sowie die stellvertretende Kommunikationsbeauftragte im Generalsekretariat in den Vorstand des Vereins abgeordnet. Die Mitgründung des Vereins Rad-WM 2024 ermöglicht eine effiziente Zusammenarbeit der Träger sowie die Durchsetzung der Zweckbestimmungen des Lotteriefondsgesetzes. Vor diesem Hintergrund erscheint der vorliegende Beschluss der beitragssprechenden Instanz angemessen. Mit Blick auf die Finanzkompetenz stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Entscheid nicht dem Kantonsrat vorbehalten wäre. Immerhin birgt die Vereinsmitgliedschaft – wenn auch nicht formal – erhebliche finanzielle Risiken. Es fehlt offensichtlich eine rechtliche Auslegung und Einordnung hinsichtlich dieses Vorgehens. Zumal hierfür im Lotterierecht keine ausdrückliche rechtliche Grundlage vorliegt. Entsprechend scheint angezeigt, dass dieser Sachverhalt in die aktuellen Überlegungen der Staatskanzlei betreffend Vereinsmitgliedschaften des Kantons Zürich eingebracht wird.

Finanzkompetenz

Die Rad-WM 2024 stellt einen Grossanlass nach RRB Nr. 489/2012 dar, wonach dieser als Plattform geeignet ist, den Standort Zürich im In- und Ausland besser zu vermarkten. Die Federführung für die kantonale Unterstützung obliegt der für den Sport zuständigen Sicherheitsdirektion.

Die bisherige finanzielle Unterstützung der Rad-WM 2024 durch den Kanton Zürich stellt sich zusammenfassend wie folgt dar:

Leistungsgruppe (Jahr der Ausgabenbewilligung)	Mittel	Auflagen (RRB 435/2019, RRB 372/2023)	Unterstützung (Mio. Franken)
Sportfonds (2019)	Gewinnanteil Swisslos	Zweckbestimmungen	2.0
Sportfonds (2023)	Gewinnanteil Swisslos	Rückzahlungspflicht	2.0
Gemeinnütziger Fonds (2019)	Gewinnanteil Swisslos	Zweckbestimmungen	0.5
Begleitmassnahmen (n/a)	offen	n/a	1.5
Div. unentgeltl. Leistungen (n/a)	Allgemeine Staatsmittel	Projektbezogene Abrechnung	0.5
Total Unterstützung brutto			6.5
Sportfonds (Rückzahlungspflicht)	Einnahmen (Ausfallrisiko)	-	-2.0

Den Einsatz von Mitteln aus dem Sportfonds beschliesst der Regierungsrat am 24. April 2019 mit 2 Mio. Franken (RRB Nr. 435/2019) und am 29. März 2023 mit einem zusätzlichen Beitrag von 2 Mio. Franken (RRB Nr. 372/2023). Letzteren Beitrag bewilligte er mit einer Rückzahlungspflicht als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen.

Die Beiträge sind in die drei Bereiche Organisation und Durchführung, Begleitmassnahmen sowie unentgeltliche Leistungen unterteilt. Während der Stadtrat dem Gemeinderat Ausgaben für die drei Bereiche in demselben Antrag vom 7. November 2018 unterbreitete, macht der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 24. April 2019 keine Angaben zur finanziellen Unterstützung der Begleitmassnahmen. Der Vorstand des Vereins Rad-WM 2024 genehmigte am 20. Februar 2023 schliesslich das definitive Budget für die Organisation des Grossanlasses. Dieses ist Bestandteil der Beschlussfassung des Regierungsrats vom 29. März 2023 und enthält durch den Kanton zu finanzierende Begleitmassnahmen im Wert von 1,5 Mio. Franken.

Zum Zeitpunkt des RRB Nr. 435/2019 waren das Lotterierecht und die diesbezüglichen Finanzkompetenzen des Regierungsrats noch im CRG verankert. Im Fall des ehemaligen Lotteriefonds (heute: Gemeinnütziger Fonds) entschied der Regierungsrat entsprechend über Vorhaben bis 0,5 Mio. Franken mit einer Gesamtkompetenz bis 20 Mio. Franken pro Jahr. Im Fall des Sportfonds entschied der Regierungsrat über dessen gesamten jährlichen Mitteleinsatz abschliessend. Seit dem Inkrafttreten des Lotteriefondsgesetzes am 1. Januar 2021 entscheidet die Sicherheitsdirektion über die Gewährung von Beiträgen aus dem Sportfonds bis zu 2 Mio. Franken. Über höhere Beiträge entscheidet der Regierungsrat auf deren Antrag. Ein solcher Entscheid ist dem Kantonsrat zur Genehmigung zu unterbreiten. Das fakultative Referendum ist ausgeschlossen.

Der Gesetzgeber hält in der Weisung zum Lotteriefondsgesetz den Grundsatz fest, dass er über grosse Förderbeiträge des Sportfonds mittels Genehmigung der Beitragsbeschlüsse des Regierungsrats abschliessend entscheidet. Er bedient sich hierbei des Rahmens der Finanzbefugnisse des Regierungsrats nach der KV. Diese liegen heute bei 4 Mio. Franken (Art. 68 Abs. 2 lit. a KV). Die Finanzkontrolle ist der Auffassung, dass das vorstehend beschriebene Vorgehen des Regierungsrats vor diesem Hintergrund, spätestens zum Zeitpunkt des RRB Nr. 372/2023, die Genehmigung des Kantonsrats erfordert hätte.

Nettobeschluss

Am 27. Februar 2023 ersuchte der Verein Rad-WM 2024 aufgrund eines Liquiditätsengpasses den Regierungsrat um eine zusätzliche, vorübergehende finanzielle Unterstützung. Der Liquiditätsengpass ist insbesondere auf die verzögerte Mittelgewährung und Auszahlung des Bundes zurückzuführen. Der Regierungsrat bewilligte hierauf mit RRB Nr. 372/2023 einen rückzahlungspflichtigen Beitrag von 2 Mio. Franken aus dem Sportfonds im Sinne eines Darlehens.

Aus Sicht der Finanzkontrolle sind weder für die Gewährung eines Darlehens noch für die Beschlussfassung eines Beitrags als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen im Sinne von § 38 Abs. 3 CRG die erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen gegeben. Die Gewährung eines Darlehens aus dem Gemeinnützigen Fonds bzw. aus dem Sportfonds ist nicht vorgesehen. Zur Sprechung eines Verpflichtungskredits als Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben verlangt § 38 Abs. 3 CRG, dass dabei die Beiträge Dritter rechtskräftig feststehen oder wenn er unter dem Vorbehalt bestimmter finanzieller Beiträge bewilligt wird. Beides erscheint vorliegend nicht gegeben. Auch wenn eine verbindliche Beitragszusicherung des Bundes gegenüber dem Verein vorliegt, erfüllt dies die Anforderung im Sinne von § 38 Abs. 3 CRG nicht. Das Vertragsverhältnis für den gesprochenen Beitrag besteht zwischen dem Verein und dem Kanton. Soweit keine direkte Zusicherung der Ausrichtung der Bundesbeiträge – mit Blick auf die Vorfinanzierung des Kantons Zürich – an den Kanton Zürich vorliegt, erscheint eine Beitragszusicherung als Saldo zwischen Einnahmen und Ausgaben nicht zulässig. In der gleichen Art hat sich auch die Finanzdirektion im Rahmen des Mithberichtsverfahrens zum Regierungsratsantrag geäußert. In diesem Sinne handelt es sich vorliegend um einen Verpflichtungskredit bzw. um einen Ausgabenbeschluss für den die Finanzkompetenzordnung im Sinne der massgebenden rechtlichen Grundlagen anzuwenden ist. Der Beitrag wäre entsprechend dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen gewesen.

Rechnungslegung

Mit der Ausgestaltung als «rückzahlungspflichtigen Beitrag» folgte der Regierungsrat der Praxis des Gemeinnützigen Fonds, wonach Beiträge ausschliesslich zulasten der Erfolgsrechnung bewilligt werden. Dies hat zur Folge, dass der entsprechende Betrag nun nicht in der Rechnung des Sportfonds bilanziert ist. Hierzu ist festzuhalten, dass das Spezialrecht im Lotteriefonds-gesetz (LFG) keine Bestimmungen zur Rechnungslegung der zugehörigen Fonds enthält. Das CRG bestimmt diese für die in der kantonalen Rechnung konsolidierten Fonds abschliessend. Aus Sicht Rechnungslegung erfüllt der «rückzahlungspflichtige Beitrag» grundsätzlich die Definitionskriterien für ein Darlehen gemäss Handbuch für Rechnungslegung (HBR). Eine korrekte buchhalterische Behandlung unterstützt im Weiteren das Controlling des Anspruchs aus der Rückzahlungspflicht.

Abrechnung

Schliesslich muss das Sportamt, laut Dispositiv von RRB Nr. 435/2019, Massnahmen erwägen, die es ermöglichen, projektbezogen, eine Gesamtabrechnung der Leistungen aller für die Organisation und Durchführung der Rad-WM 2024 involvierten kantonalen Stellen zu beurteilen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene kantonale Dienstleistungen unentgeltlich erbracht. Der vorgenannte Beschluss hält im Dispositiv explizit fest, dass die Dienstleistungen kantonalen Verwaltungsstellen für die Organisation und Durchführung der Rad-WM 2024 projektbezogen auszuweisen sind. Bisher wurde diesbezüglich keine leistungsgruppenübergreifende Vorgehensweise definiert. Die Federführung liegt hier bei der für den Sport zuständigen Sicherheitsdirektion.

4.4.3.2 Unterstützung des Grossanlasses «Unihockey-WM 2024»

Die Unihockey-WM 2022 diente als Plattform zur Vermarktung des Standorts Zürich und wurde vom Kanton Zürich mit 800'000 Franken aus dem Sportfonds unterstützt. Die Sicherheitsdirektion, zuständig für den Sport, beauftragte das Sportamt, die Rahmenbedingungen mit den Veranstaltern zu vereinbaren. Diese Vereinbarungen wurden regelmässig besprochen und beinhalteten Publikationen, Präsenz vor Ort, Tickets und Empfänge. Es wurden jedoch keine schriftlichen Vereinbarungen oder Bedingungen festgehalten.

Das Sportamt verlangt von den Veranstaltern einen Schlussbericht zur Gewährleistung der Einhaltung der Beitragsbedingungen, der eine Schlussrechnung, Rang- und Teilnehmendenlisten sowie Informationen zum Einbezug des Jugend- und Breitensports enthält. Sobald alle Abschlussdokumente des Beitragsempfängers vorliegen, wird das Dossier geschlossen. Sofern keine Beitragskürzungen getätigt werden, muss davon ausgegangen werden, dass das Sportamt die Beitragsbedingungen aufgrund der Rechenschaftsablage des Beitragsempfängers als erfüllt akzeptiert hat. Seitens des Sportamts gibt es hierzu kein eigenes formelles Abschlussdokument. Konkret muss dies im Fall der Unihockey-WM 2022 beanstandet werden.

Nach Auffassung der Finanzkontrolle fehlt mit dem vorstehend beschriebenen Vorgehen die abschliessend dokumentierte Überprüfung der Beitragsbemessung durch das Sportamt. Zudem besteht das Risiko, dass die Einhaltung der Beitragsbedingungen vom Sportamt nicht systematisch sichergestellt wird. Die Nachvollziehbarkeit des Vorgehens des Sportamts ist in diesen Bereichen zu verbessern. Weiter sind in diesem Zusammenhang Massnahmen zu erwägen, die es ermöglichen, projekt- bzw. veranstaltungsbezogen, eine Gesamtabrechnung der Leistungen aller involvierten kantonalen Stellen zu beurteilen. Dies erscheint angemessen vor dem Hintergrund, dass für die Beitragsbemessung regelmässig auch unentgeltliche kantonale Unterstützungsleistungen – beispielsweise der Kantonspolizei oder des kantonalen Zivilschutzes – berücksichtigt werden. Die Federführung liegt hier bei der für den Sport zuständigen Sicherheitsdirektion.

Stellungnahme

Angesichts der Hinweise der Finanzkontrolle bezüglich der Unterstützung von Sportgrossveranstaltungen wird die Sicherheitsdirektion die Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Unterstützung von Grossveranstaltungen prüfen. Ebenso wird sie die Hinweise der Finanzkontrolle bezüglich Vereinsabordnungen und finanzieller Zuständigkeit in die laufenden Überlegungen der Staatskanzlei hinsichtlich der Zusammenarbeit in einfachen Gesellschaften und Vereinen (vgl. RRB Nr. 872/2023) einbringen.

Mit RRB Nr. 435/2019 wurden für die Durchführung und Organisation der Rad-WM 2024 ein Beitrag von 2,5 Mio. Franken sowie nicht verrechenbare Eigenleistungen im Umfang von 0,5 Mio. Franken gesprochen. Zusätzlich soll der Anlass zur Förderung des Sports, vorliegend zur Velo- und Radsportförderung, genutzt werden, wofür ein Beitrag von 1,5 Mio. Franken festgelegt wurde. Dieser Beitrag von 1,5 Mio. Franken für die Begleitmassnahmen, davon 1,2 Mio. Franken von der Sportförderung und 0,3 Mio. Franken von der Veloförderung (Fachstelle Veloverkehr), wurde deshalb in Analogie zur Leichtathletik-EM 2014 abgewickelt (vgl. Vorlage 4614, RRB Nr. 177/2014). Dem Umstand, dass diese Zahlungen unterschiedlichen Zwecken dienen, wird die Sicherheitsdirektion bei der Abrechnung besondere Beachtung schenken.

Bei der Verbuchung des rückzahlungspflichtigen Beitrags von 2 Mio. Franken hat der Regierungsrat die Vorgehensweise des Gemeinnützigen Fonds übernommen. Nach dieser werden Beiträge ausschliesslich zulasten der Erfolgsrechnung genehmigt.

Die Bundesbeiträge für die Rad-WM 2024 waren zum Zeitpunkt der Beschlussfassung rechtskräftig zugesichert, weshalb der Beitrag als Saldo zwischen Ausgaben und Einnahmen beschlossen wurde. Der Regierungsrat ist aufgrund obiger Erwägungen zum Schluss gekommen, dass die Zuständigkeit bei ihm liegt.

Die Dienstleistungen kantonalen Verwaltungsstellen für die Organisation und Durchführung der Rad-WM wird die Sicherheitsdirektion bei der Projektabrechnung ausweisen.

Fazit

Der Regierungsrat muss in Zukunft sicherstellen, dass alle Ausgabenbeschlüsse gemäss den gültigen rechtlichen Grundlagen gefällt werden. Die Finanzkompetenzen des Kantonsrates dürfen keinesfalls mehr in irgendeiner Form umgangen werden. Darüber hinaus sind klare und einheitliche Standards für die Rechnungslegung zu etablieren, um Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten. Der Regierungsrat und die zuständige Sicherheitsdirektion müssen zudem die notwendigen Massnahmen ergreifen, um eine umfassende und transparente projektbezogene Gesamtabrechnung der Rad-WM 2024 sicherzustellen. Dies gilt gleichermaßen auch für die Unihockey-WM 2022. Insbesondere muss auch die unentgeltliche Unterstützung aller beteiligten kantonalen Stellen in die Beitragsbemessung einfließen. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Einhaltung der Beitragsbedingungen nicht systematisch sichergestellt wird, was die Glaubwürdigkeit und Effizienz der kantonalen Unterstützung beeinträchtigen könnte.

4.4.4 Sicherheitsdirektion / Baudirektion: Projekt Seepolizei

Berichtsdatum: 19. Dezember 2023

Ausgangslage

Die Kantonspolizei Zürich betreibt in Oberrieden einen Stützpunkt für die Seepolizei, der auch für die Schifffahrtskontrolle genutzt wird. Dieser Stützpunkt besteht aus zwei Grundstücken: einem direkt am See, auf dem das Betriebsgebäude der Seepolizei steht, und einem landwärts gelegenen Areal einer alten Tankstelle, das für das Abstellen von Gerätschaften und Fahrzeugen genutzt wird. Das Betriebsgebäude stammt aus dem Jahr 1975 und sollte bereits vor rund zehn Jahren saniert werden. Verschiedene Vorstudienkredite von insgesamt Fr. 210'000 wurden von 2013 bis 2015 bewilligt. Die geplante Sanierung führte jedoch insbesondere aufgrund der geschätzten Kosten von 10 Mio. Franken und der vorgesehenen Tiefgarage zu einer politischen Kontroverse im Kantonsrat (vgl. KR-Nr. 10/2016, Anfrage mit dem Titel: «Luxus-Baute mit Tiefgarage für die Seepolizei»), welche das Projekt stoppte.

Wiederaufnahme und Planungsprozess

2020 wurde die Planung wieder aufgenommen. Ein Projektteam bestehend aus dem Generalsekretariat der Sicherheitsdirektion, der Kantonspolizei, dem Strassenverkehrsamt, dem Immobilienamt und dem Hochbauamt (Vorsitz) wurde gebildet. Bis März 2021 wurden vier Varianten (Szenarien) ausgearbeitet, von denen zwei schnell verworfen wurden, da sie die Bedürfnisse und Kosten nicht in Einklang brachten. Die verbliebenen Szenarien 1 und 4 sahen den Einbezug des Tankstellengrundstücks vor. Im Oktober 2021 forderten der Sicherheits- und der Baudirektor an einer Besprechung zwei neue Szenarien – jeweils ohne Einbezug des Tankstellengrundstücks. Der Vorstudienkredit wurde auf Fr. 980'000 erhöht. Weiter wurde festgehalten, dass die Ausgaben im Wesentlichen als gebunden beantragt werden sollen, maximal 4 Mio. Franken als

neu. Das Projektteam arbeitet anschliessend die beiden neuen Szenarien 5 und 6 aus und bewertete alle Szenarien:

Szenario	GESAMT- BEWERTUNG (max. 10 Punkte)	KOSTEN (CHF, ohne Grund- stückskosten)
	betrieblich planerisch/baulich wirtschaftlich risikobezogen	*verifiziert **nicht verifiziert
1 Instandsetzung und Erweiterung mit Tankstellengrundstück	5.9	27'242'000*
4 Ersatzneubau mit Tankstellengrundstück	8.3	30'063'000*
5 Ersatzneubau ohne Tankstellengrundstück	8.4	26'730'000*
6 Instandsetzung und Erweiterung ohne Tankstellengrundstück	6.1	26'730'000**

Im Dezember 2021 empfahl die Gesamtprojektorganisation einstimmig Szenario 5, das die beste Gesamtbewertung und die geringsten Risiken aufwies. Die involvierten Ämter erarbeiteten anschliessend für Szenario 5 den Antrag an den Regierungsrat und die zugehörigen Dokumente. Im Januar 2022 beschloss der Regierungsrat einen Projektwettbewerb und erhöhte den Vorstudienkredit um Fr. 830'000 auf insgesamt 1,81 Mio. Franken (RRB Nr. 118/2022).

Variantenentscheid und Projektwettbewerb

Im Juni 2022 entschieden sich der Sicherheits- und der Baudirektor entgegen der Empfehlung der Gesamtprojektorganisation für Szenario 6. Das Hochbauamt erstellte daraufhin ein Faktenblatt, das die mit Szenario 6 verbundenen Risiken aufzeigte, darunter betriebliche Einschränkungen und bauliche Risiken wie strukturelle Eingriffe, Erdbebensicherheit, Abdichtung und Lebensdauer des Rohbaus. Der Sicherheits- und der Baudirektor sprachen sich nochmals mit ihren Fachleuten ab. Auf betrieblicher wie baulicher Seite kam man zum Schluss, dass Szenario 6 trotz den Darlegungen und Einwänden des Faktenblattes vertretbar ist. Der Regierungsrat beschloss am 6. Juli 2022 mit RRB Nr. 979/2022 die Gesamtinstandsetzung des Betriebsgebäudes der Seepolizei und der Schifffahrtskontrolle mit einer gebundenen Ausgabe von 33,4 Mio. Franken. Dies entspricht der summarisch überprüften, nicht-verifizierten Kostenschätzung von 26,73 Mio. Franken zuzüglich einer Reserve von 25%. Diese hohe Reserveposition ist der geringen Planungssicherheit in diesem frühen Planungsstadium geschuldet. Die Gebundenheit der Kosten wird mit der Dringlichkeit der Instandsetzung und dem zwingenden Standort begründet.

Der Kantonsrat hat bezogen auf RRB Nr. 979/2022 das dringliche Postulat KR-Nr. 477/2022 überwiesen, worin insbesondere Antworten zu den Kosten und deren Gebundenheit verlangt werden. In seiner Postulatsantwort KR-Nr. 477a/2022 stuft der Regierungsrat die Projektkosten als klar gebunden ein. Das Geschäft befindet sich gegenwärtig in Vorberatung bei der dafür zuständigen Kommission für Planung und Bau (KPB).

Im März 2023 startete der Projektwettbewerb für das beschlossene Projekt. Aus 14 Wettbewerbseingaben wurde ein Siegerprojekt gekürt, das im Oktober 2023 im Jurybericht festgehalten wurde. Die Ziele «Kostensenkung» und «Ökologie» wurden unterstützt, und die Anlagekosten des Siegerprojekts wurden auf 25 Mio. Franken geschätzt, was unter dem beschlossenen Objektkredit lag.

Die Finanzkontrolle stellte mehrere Schwachstellen und Empfehlungen fest:

- Ineffizienter Prozess: Die Planung für die Sanierung war durch unterschiedliche Vorstellungen und wiederholte Änderungen geprägt, was zu erhöhten Planungskosten und einem langwierigen Prozess führte. Es wird empfohlen, bei grösseren Projekten frühzeitig Weichenstellungen vorzunehmen.
- Kostendämpfung: Der Variantenentscheid zugunsten von Szenario 6 wurde getroffen, um Kosten zu senken und ökologische Vorteile zu nutzen. Der Verzicht auf das Tankstellengrundstück mit einem Wert von 6,2 Mio. Franken war konsequent, um zusätzliche Ausgaben zu vermeiden. Nebeneffekt des Verzichts: Es ist nicht mehr zwingend ein Kantonsratsbeschluss notwendig.
- Unnötiges Risiko: Die Reihenfolge der Kreditbewilligungen wurde als wenig sachgerecht kritisiert. Der Objektkredit hätte auf Basis des Siegerprojekts mit deutlich höherer Kostensicherheit beschlossen werden können, um unnötige Risiken zu vermeiden. Höhere Kostensicherheit bedeutet in erster Linie geringere Reserven – und damit ein geringeres Risiko, dass allfällig nicht benötigte Reserven zweckentfremdet oder verschwendet werden. Dies zeigt sich auch im vorliegenden Fall: die geschätzten Kosten des Siegerprojektes von 25 Mio. Franken zuzüglich 25% Reserven ergeben als Maximalkosten 31,25 Mio. Franken – selbst im Worst-Case-Szenario also 2,15 Mio. weniger als der beschlossene Objektkredit.
- Gebundenheit der Kosten: Die beiden Regierungsräte verlangten die grundsätzliche Gebundenheit der Kosten bereits vor der Ausarbeitung der Szenarien 5 und 6. Sie legten fest, dass maximal 4 Mio. Franken neue Kosten resultieren sollen. Die grundsätzliche Gebundenheit der Kosten als Ziel auszugeben, ist aussergewöhnlich. Gemäss Auskunft liegt die gleiche Überlegung zugrunde wie bei der Wahl der Instandsetzung an Stelle eines Neubaus: je weniger neue Kosten entstehen dürfen, desto stärker muss man sich auf das Bisherige beschränken und kann keine Begehrlichkeiten einfliessen lassen. Für das Projekt Seepolizei wurde vom Kantonsrat mit dem dringlichen Postulat KR-Nr. 477/2022 eine Erklärung zur Gebundenheit der Kosten einverlangt. Deshalb erfolgte zum Prüfungszeitpunkt keine Beurteilung durch die Finanzkontrolle.
- Transparenz: Hinsichtlich der Ausführungen in RRB Nr. 979/2022 ist festzuhalten:
 1. Erwähnt wird weder die Tatsache, dass verschiedene valable Szenarien bestanden, noch welche Risiken und Kosten mit ihnen einhergehen.
 2. Selbst zum beantragten Projekt (Szenario 6) werden keinerlei Risiken erwähnt. Risiken wie die fehlende Erdbebensicherheit erscheinen nur vorgängig im Faktenblatt und nachfolgend wieder in den Ausschreibungsunterlagen für den Wettbewerb – jeweils mit erheblichem Gewicht.
 3. Aus dem RRB geht nicht hervor, dass der Kostenstand nicht verifiziert ist.
 4. Folglich gibt der RRB auch keine Auskunft über die Gründe, warum gerade die Variante Ersatzneubau ohne Tankstellengrundstück (Szenario 6) beschlossen werden soll.

Der Entscheidungsprozess war intransparent und die Öffentlichkeit, einschliesslich des Kantonsrates, hatte keine Möglichkeit, die Kernentscheidungen nachzuvollziehen. Der Regierungs-

rat wurde vermutlich in informellen Gesprächen umfassend informiert, aber die offiziellen Dokumente waren unvollständig oder irreführend. Dem Regierungsrat stehen bei einem Entscheid weitere Grundlagendokumente zur Verfügung, auf welche auch die Finanzkontrolle Zugriff hat. Ein wichtiges Dokument ist die Antragsbereinigung der Finanzdirektion nach § 40 Abs. 3 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOGR). Diese ist Pflicht bei Geschäften mit finanztechnischen Gesichtspunkten – z. B. zur Beurteilung der Gebundenheit von Ausgaben. Beim RRB Nr. 979/2022 ist festzustellen, dass sich die zu diesem Beschluss offiziell abgelegten Dokumente auf das falsche, nicht gewählte Szenario 5 beziehen (vgl. oben).

Die Finanzkontrolle geht davon aus, dass der Regierungsrat in Globo über die Hintergründe zum Entscheid informiert war – auch aus informellen Gesprächen. Für die Finanzkontrolle und andere Anspruchsgruppen ist ein Nachvollzug aus den Dokumenten aber nicht möglich, bzw. sogar irreführend.

Stellungnahme

Die Sicherheitsdirektion und die Baudirektion äusserten sich grundsätzlich einverstanden mit den Einschätzungen der Finanzkontrolle. Beim Vorhaben aus dem Jahr 2016 wurde lediglich ein Teilprojekt für einen Anbau mit Fahrzeugeinstellhalle entwickelt. Die damalige Planung wies zudem funktionale, flächenmässige und auch sicherheitsrelevante Lücken auf. Diese Lücken wurden nach Wiederaufnahme der Planungsarbeiten erkannt und korrigiert, indem eine Machbarkeitsstudie sowie eine Zustandsanalyse in Auftrag gegeben wurden. Bereits im Rahmen der Vorstudie haben die beiden Direktionsvorsteher Einfluss genommen und mit der Vorgabe, grundsätzlich nur gebundene Kosten zu generieren, früh signalisiert, dass es im Projekt keinen Platz für ein «Wunschkonzert» geben wird. Sie haben damit kostendämpfend auf den weiteren Verlauf des Projekts Einfluss genommen. Der Regierungsrat wird prüfen, wie diese kostendämpfende Funktion in den Projektteams etabliert werden kann. Beim RRB Nr. 979/2022 hat der Regierungsrat klargestellt, dass sich die Sanierung auf das Notwendige zu beschränken hat und ein Kostendach definiert. Ohne den frühzeitigen Beschluss hätte die Gefahr bestanden, dass die Gesamtkosten am Ende höher ausgefallen wären. Das heute vorliegende Gewinnerprojekt zeigt, dass diese Zielsetzung erreicht werden kann. Bei künftigen Planungen wird der Regierungsrat darauf achten, die Schwachpunkte der ersten Planung zu vermeiden.

Fazit

Die Gesamtinstandsetzung des Betriebsgebäudes der Seepolizei in Oberrieden ist aus Sicht der Finanzkontrolle – im Sinne einer Momentaufnahme – auf einem guten Weg, jedoch war der Prozess dahin unnötig langwierig, kostspielig und intransparent. Die festgestellten Schwachstellen und Empfehlungen der Finanzkontrolle müssen bei zukünftigen Projekten vermieden werden, um ähnliche Verzögerungen und Kostenüberschreitungen zu vermeiden. Der vorstehend erläuterte Bericht wurde von der FIKO zur Kenntnis an die KPB weitergeleitet. Die FIKO erwartet, dass die KPB im Rahmen ihrer Vorberatung der Postulatsantwort abschliessend zuhanden des Kantonsrates klärt, ob es sich bei den Projektkosten um gebundene oder neue Ausgaben handelt. Weiter geht die FIKO davon aus, dass die KPB auch der Frage nachgeht, ob bei der Projektauswahl die Qualität oder andere Kriterien im Vordergrund standen.

4.4.5 Finanzdirektion: Identitäts- und Zugriffsverwaltungslösung (IAM)

Berichtsdatum: 28. November 2023

Ausgangslage

Im Jahr 2018 verabschiedete der Regierungsrat die neue IKT-Strategie. Im Vordergrund steht die Zentralisierung der Informatikdienstleistung innerhalb des Kantons. Ein wesentlicher Bestandteil bildet die Einführung einer kantonsweiten Identitäts- und Zugriffsverwaltungslösung namens IAM (Identity and Access Management). Die Lösung hat zum Ziel, die Benutzerzugriffe auf die digitalen IT-Ressourcen des Kantons zentral, sicher und effizient zu verwalten.

Im Endausbau werden die Zugriffsrechte auf die mehr als 20'000 Computerarbeitsplätze der Mitarbeitenden (Digitaler Arbeitsplatz, DAP) und über 1000 Fachapplikationen der Verwaltung zentral erteilt und verwaltet. Ebenso werden die Zugriffe von mehr als 80'000 Personen der Sekundarstufe II auf Anwendungen und Portale für den schulischen Alltag Bestandteil sein. Darüber hinaus soll die Lösung die Interaktionen der Bevölkerung mit der kantonalen Verwaltung über das Internet, das Züri Konto sowie die nationale elektronischen Identifikation (E-ID) unterstützen.

Eine zeitgemässe IAM-Lösung steuert und überwacht sämtliche Benutzeridentitäten sowie Zugriffsrechte, unabhängig davon, ob sie in lokalen oder cloudbasierten Umgebungen sind. Die Implementierung eines solchen Systems führt zu einer verbesserten Effizienz und Effektivität der betrieblichen Abläufe, indem Zugriffsrechte auf Systeme, Anwendungen und Ressourcen durch automatisierte Prozesse zugewiesen werden.

Im Rahmen der Prüfung der Finanzkontrolle hat sich gezeigt, dass noch nicht alle relevanten Aspekte in die Planung einbezogen wurden. Die organisatorischen Rahmenbedingungen, die derzeit nicht durchgängig standardisierte und fehlende automatisierte Prozessausgestaltung, vereinzelte Schwachstellen in der Sicherheit, noch nicht implementierte Überwachungselemente und eine unvollständige Finanzierung verhindern eine wirkungsvolle Umsetzung. Darüber hinaus weist derzeit die technische Architektur Redundanzen auf und ist nicht durchgängig automatisiert miteinander verbunden.

Stellungnahme

Die wertvollen Erkenntnisse der Finanzkontrolle ermöglichen es dem Amt für Informatik (AFI), insbesondere dem IAM-Service, die bestehende Roadmap bis 2027 anzupassen und die betrieblichen Abläufe noch effizienter und effektiver zu gestalten. Allerdings weisen die Ausführungen auch auf Einschränkungen in der Umsetzung hin, bei denen das AFI auf die Schaffung von Grundlagen sowie auf die Mitwirkung anderer Ämter angewiesen ist. Eine Wesentliche Rolle spielen in diesem Zusammenhang auch die Ausgestaltung der HR-Prozesse und eine harmonisierte Stammdatenqualität. Das AFI wird die jeweiligen Ämter umfassend über die festgestellten Ergebnisse informieren und setzt darauf, dass eine konstruktive Zusammenarbeit dazu beiträgt, diese Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen.

Fazit

Die FIKO begrüsst den Umstand, dass das AFI die Erkenntnisse der Finanzkontrolle mit Wohlwollen aufgenommen hat und gewillt ist, die bestehende Roadmap entsprechend anzupassen. In diesem Sinne erwartet die Kommission auch eine konstruktive, zielführende Zusammenarbeit zwischen dem AFI und den Ämtern. Den Bericht hat die FIKO zur Kenntnis an die Subkommission IKT und Digitale Verwaltung weitergeleitet.

4.4.6 Amt für Gesundheit: Staatsbeiträge, IT-Anwendung eReko

Berichtsdatum: 14. Dezember 2023

Ausgangslage

Die Listenspitäler stellen den vom Kanton zu leistenden Anteil von 55% der stationären Behandlungskosten der Gesundheitsdirektion in Rechnung. Die Rechnungen sind auf verschiedene Kontrollkriterien zu prüfen, wie Wohnsitz, Rechnungsduplikate, Wiedereintritte, stationärer Fall, Notfall/Unfall, Kostengewicht, Tarif, Kantonsanteil, Verlegungsabschläge und Zusatzentgelte. Seit 2018 prüft die Gesundheitsdirektion die Spitalrechnungen mittels der IT-Anwendung eReko automatisiert, um die Bearbeitung der Rechnungen effizienter durchzuführen und die Qualität der Kontrollen zu verbessern.

Im Jahr 2022 wurden ca. 255'448 Rechnungen mit einer Gesamtsumme von ca. 1,5 Mrd. Franken von eReko geprüft. Dabei wurden 88% aller Rechnungen als fehlerfrei beurteilt und sofort bezahlt, weitere 7% werden aufgrund Auffälligkeiten zur manuellen Kontrolle an Sachbearbeitende weitergeleitet und 5% als fehlerhaft direkt an die Spitäler zurückgewiesen.

Die Wirksamkeit der Rechnungskontrollen in eReko wurde erstmals im Jahre 2019 durch die Finanzkontrolle bestätigt. Die im Folgejahr durchgeführte ergänzende Prüfung der Zuverlässigkeit des IT-Betriebes von eReko deckte verschiedene Schwachstellen im Zugriffsschutz und der Benutzerverwaltung auf. Die Gesundheitsdirektion verpflichtete sich in ihrer Stellungnahme, zweckmässige Massnahmen zu ergreifen, um die erkannten Schwachstellen zu schliessen.³⁴

In der vorliegenden Prüfung wurden die umgesetzten Massnahmen geprüft. Diverse Optimierungen können bestätigt werden. Die nachfolgend beschriebenen wesentlichen Mängel im Zugriffsschutz und der Benutzerverwaltung bestehen nach wie vor und erfordern zeitnahe Handlungen. Zur Lösung ist eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der IT der Gesundheitsdirektion und der Fachabteilung notwendig.

Benutzerverwaltung

Mittels Funktionstrennung wird sichergestellt, dass Benutzer in IT-Anwendungen nur die Rechte besitzen, welche für ihre Tätigkeiten benötigt werden. Besitzen IT-Benutzer ergänzende kritische Funktionen bedarf es kompensierender Kontrollen, um Missbrauch zu erkennen.

Die Feststellung aus dem Jahr 2020 hinsichtlich der Funktionstrennung besteht nach wie vor. Die Leitung der Fachabteilung besitzt Benutzeradministrationsrechte in eReko, um Mitarbeiter für eReko berechtigen zu können. Zugleich ist die Leitung in den Arbeitsabläufen der Rechnungskontrollen in eReko tätig. Kompensierende Kontrollen zur Risikominimierung bestehen durch die nachträgliche Kontrolle aufgrund von Datenbankauswertungen. In der Anwendung selbst ist eine engmaschigere «Sichtung in Echtzeit» durch die Protokollierung anzustreben.

Stellungnahme

Die Feststellung aus dem Bericht 2020 hinsichtlich Funktionstrennung wurde damals zur Kenntnis genommen und intern evaluiert. Aufgrund der bestehenden Ressourcensituation wurde entschieden, vorerst auf eine Funktionstrennung zu verzichten. Hingegen wurde das Ri-

³⁴ Vgl. Vorlage 5701a, Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2020, S. 42f.

siko aufgrund der Empfehlungen der Finanzkontrolle dokumentiert und es wurden kompensierende Kontrollen zu dessen Reduktion eingeführt. Vierteljährlich werden die Mutationen in den Berechtigungen im Vieraugenprinzip kontrolliert. Das Amt für Gesundheit beabsichtigt in Bezug auf die von der Finanzkontrolle angeregte «engmaschigere Sichtung in Echtzeit» nach der Einführung des digitalen Arbeitsplatzes zusammen mit dem AFI zu prüfen, ob eine automatisierte Überwachung der Applikationsbenutzer, beispielsweise mittels Anbindung an ein IAM-System, möglich ist.

Umsetzung des Regelwerks Informationssicherheit

Auf die Rechnungskontrollen in der IT-Anwendung eReko ist nur Verlass, wenn sichergestellt ist, dass eReko gegen unbefugte Manipulationen abgesichert ist und damit korrekt funktioniert. § 12ff. der Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit (IVSV) regelt wie die Risiko- und Schutzbedarfsanalyse und die Sicherheitseinstufung der Informationsbearbeitung zu erfolgen hat. Das AFI hat ergänzend eine Sammlung von verbindlichen Regelungen publiziert: die Allgemeine Informationssicherheitsrichtlinie (AISR) und die Besonderen Informationssicherheitsrichtlinien (BISR) 02 bis 26. Die AISR bestimmt die Grundsätze zur Wahrung der Informationssicherheit und die BISR legen die Schlüsselanforderungen an die Informationssicherheitsbereiche wie Passwörter, Datensicherung, Protokollierung, Überwachung, Prüfung der Informationssicherheit etc. fest.

Für die Anwendung eReko hat die Gesundheitsdirektion die BISR noch nicht abschliessend umgesetzt. Aussagen über die Informationssicherheit von eReko sind daher nur begrenzt möglich.

So fehlen eine systematische Risikoerhebung und Risikoabbildung in der Risikokontrollmatrix, welche die Grundlage für adäquate Sicherheitsmassnahmen und Kontrollen darstellt. Mutmasslich werden dadurch Kontrollen wie die vom Leistungserbringer vertraglich zugesicherten technischen und organisatorischen Massnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes sowie der Informationssicherheit von der Gesundheitsdirektion nicht eingefordert. Auch wird der Fernzugriff von Mitarbeitenden des Leistungserbringers auf die interne IT-Infrastruktur und die Anwendung eReko der Gesundheitsdirektion nicht überwacht. Die Definitionen der Zugriffsrechte auf die Datenbank-Server und die Datenbanken selbst sind unvollständig oder fehlen. Eine Überwachung der Zugriffe auf die Datenbanken ist nicht implementiert.

Um dem Risiko von unbefugten Manipulationen adäquat begegnen zu können, sind für die erwähnten wesentlichen Sachverhalte zeitnah Massnahmen zu prüfen und umzusetzen. Ergänzend ist die Umsetzung der vom AFI publizierten Regelungen zur Informationssicherheit umzusetzen.

Stellungnahme

In Bezug auf die Feststellungen betreffend Informationssicherheit hat das Amt für Gesundheit zusammen mit dem Informationssicherheitsbeauftragten der Gesundheitsdirektion (ISIGD) ein Konzept zu den Themenbereichen und möglichen Massnahmen erstellt. Diese werden im Laufe des Jahres 2024 in enger Zusammenarbeit mit dem ISIGD und der Abteilung Digitale Transformation des Generalsekretariats der Gesundheitsdirektion vertieft bzw. umgesetzt.

Zum ISMS und zu generischen IT-Kontrollen: Die Umsetzung der AISR und der verschiedenen BISR wird in der Gesundheitsdirektion seit nun zwei Jahren risikobasiert vorangetrieben und bildet die Basis für deren Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS). Dessen Umsetzungskontrolle ist Gegenstand des ISMS-Audits, welches im Auftrag des Informationssicherheitsbeauftragten des Kantons durch die Firma AWK (neu eraneos) im Jahr 2021 und 2023

durchgeführt wurde. Die generischen IT-Kontrollen wirken auf alle Applikationen, auch auf eReko. Beispielsweise werden die Netzwerke der Gesundheitsdirektion monatlich auf Schwachstellen gescannt (BISR 15 Verwaltung, Bedrohungen und Schwachstellen), alle Applikationen sind erfasst und deren Schutzbedarf festgelegt (BISR 3 Informationsklassifikation und BISR 2 Verwaltung organisationseigene Werte). Ebenso gilt für eReko der Security Incident Prozess (BISR 24 Umgang Informationssicherheitsvorfälle) und technische Policies für Passwörter (BISR 10 Passwörter).

Zum Risikomanagement: Zusätzlich zu den generischen IT-Kontrollen existiert für eReko ein Changeprozess, welcher dokumentiert und organisational verankert ist. Ebenfalls werden mögliche Risiken betreffend eReko systematisch identifiziert, bewertet und verwaltet. Zudem erfolgt in einem Risikoregister eine laufende Dokumentation.

Zur Kontrolle bei Fernzugriff: Das Konzept für die Überwachung von Lieferanten ist als generische IT-Kontrolle im Aufbau. Als Sofortmassnahme wurde im Mai 2023 die Gültigkeit für Zugriffskonten von externen Lieferanten auf maximal 6 Monate limitiert. Diese müssen bei Ablauf neu beantragt werden. Als kurzfristige Massnahme ist weiter vorgesehen, über ein Notifikationssystem den Fernzugriff von Mitarbeitenden des Leistungserbringers auf dem Produktivserver zu überwachen. Im Laufe des Jahres werden Möglichkeiten einer Deaktivierung der Accounts per Default evaluiert. Längerfristig wird eine angemessene Nutzung des vom AFI geplanten «Privileged Access Management» angestrebt.

Einführung von Massnahmen betreffend Zugriffsrechte und Überprüfung von Lieferanten: Die Abgrenzung der Verantwortung für Server und Datenbank wird definiert, dokumentiert und die entsprechenden Rollen, wo erforderlich, angepasst. Es wird geprüft, ob das Logging für den direkten Datenbankzugriff ohne Gefährdung der Betriebsstabilität aktiviert werden kann. Eine mögliche Verletzung der Integrität wird im Risikoregister als Risiko dokumentiert. Die gemäss SIK vorgegebenen IT-Kontrollen, welche Bestandteil des Vertrages sind, werden von Löwenfels eingefordert und beurteilt. Falls die Dokumentation von Löwenfels nicht zeitnah geliefert wird oder unvollständig ist, wird mittels entsprechendem Fragekatalog (z. B. basierend auf Vorgaben BSI, KRITIS) eine Risikobeurteilung durchgeführt.

Fazit

Wie die Finanzkontrolle erkennt auch die FIKO gegenüber der durchgeführten Erstprüfung Verbesserungen. Dennoch sind gewisse Nachbesserungen notwendig, was in den Stellungnahmen entsprechend aufgenommen wurde. Nach Auskunft der Finanzkontrolle sollten die Optimierungen in ein bis maximal zwei Jahren erkennbar sein. Angesichts des beträchtlichen Rechnungsvolumens hält es die FIKO für angezeigt, sich von der Gesundheitsdirektion zu gegebener Zeit über den aktuellen Stand der Umsetzung informieren zu lassen.

4.4.7 Amt für Wirtschaft und Arbeit: Gebühren Arbeitsbewilligungen, Bussen Arbeitsbedingungen

Berichtsdatum: 4. Oktober 2023

Ausgangslage

Die Volkswirtschaftsdirektion ist dazu ermächtigt, Gebühren für Entscheide im Kontext mit der Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern zu erlassen. Sie hat sich dabei dafür entschieden, keine Gebühren für Personen mit Status N und S sowie für die zurückgezogenen Gesuche zu erheben. Die für den Kanton Zürich gültige Gebührenordnung für die Verwaltungs-

behörden stellt eine Gebühr als eine Abgeltung der Leistung des Staates dar. Unbestrittenermassen liegt auch bei einem Rückzug oder bei Entscheiden für Personen mit Status N und S eine Leistung des Staates vor.

Mit Blick auf die entsprechenden Regelungen in einigen anderen Kantonen, aber auch im Vergleich mit der für den Kanton Zürich gültigen Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden stellt die Finanzkontrolle fest, dass eine unentgeltliche Ausfertigung von Entscheiden oder Verfügungen nicht vorgesehen ist, bzw. in anderen Kantonen für diese Dienstleistung auch bei Personen aus dem Asylbereich eine Gebühr – allenfalls eine deutlich reduzierte – fällig wird.

Eine Gebühr wird erhoben, sobald die Arbeitsbewilligung mittels Verfügung bewilligt oder abgelehnt wird. Ist ein Gesuch nicht bewilligungsfähig, wird vor der Ablehnung «rechtliches Gehör» gewährt. Der Gesuchsteller hat dann die Möglichkeit, das Gesuch entweder zu vervollständigen bzw. zu verbessern oder dieses zurückzuziehen. Ein Rückzug muss jeweils schriftlich durch den Gesuchsteller erfolgen. Entscheidet er sich für einen Rückzug, erfolgt keine Verfügung, womit auch keine Rechnung ausgelöst wird. Soweit das Gesuch abgewiesen wird, wird eine Gebühr von 95 Franken fällig. Seit Anfang des Jahres 2021 bis Mitte 2023 wurden im Kanton Zürich 1594 Gesuche zurückgezogen.

Aus Sicht der Finanzkontrolle stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob sich ein Verzicht auf eine Verrechnung damit rechtfertigt, dass mit dem Rückzug dem Gesuchsteller kein unmittelbarer Nutzen zukommt. Im Vergleich zum allgemeinen Gebührenreglement stellt eine Gebühr eine Abgeltung der Leistung des Staates dar. Unbestrittenermassen liegt auch bei einem Rückzug eine Leistung des Staates vor.

Stellungnahme

Die Regelung, wonach für Personen aus dem Asylbereich keine Gebühren erhoben werden, besteht bereits seit dem 8. September 2017. Damit soll seitens Bewilligungsbehörde der Zugang dieser Personen zum Arbeitsmarkt so niederschwellig wie möglich gestaltet werden. Die Praxis des kostenlosen Rückzugs erlaubt wiederum den Verzicht auf die Ausstellung eines begründeten Abweisungsentscheids, was verfahrensökonomische Vorteile mit sich bringt. Dementsprechend sind im Gebührenreglement keine Gebühren beim Rückzug von Gesuchen vorgesehen.

Unabhängig von der Aufsichtsprüfung durch die Finanzkontrolle ist in den nächsten Monaten eine Revision des Gebührenreglements geplant. In diesem Rahmen wird unter anderem auch die Kostenlosigkeit bei Personen aus dem Asylbereich und bei Rückzug des Verfahrens überprüft.

Fazit

Die FIKO begrüsst die im Rahmen der geplanten Revision des Gebührenreglements in Aussicht gestellte Überprüfung der bisherigen Praxis. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, wie dies sozialverträglich gestaltet werden kann, um den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht unnötig zu erschweren und die verfahrensökonomischen Vorteile nicht zu gefährden. Es gilt also abzuwägen, ob und in welcher Höhe Gebühren erhoben werden sollen, ohne die integrationspolitischen Ziele zu gefährden.

4.4.8 AWEL: Nachhaltige Entwicklung mit Schwerpunkt Umwelt

Berichtsdatum: 20. Dezember 2023

Ausgangslage

Die Nachhaltigkeit ist in der KV verankert. Gemäss Artikel 6 tragen der Kanton und die Gemeinden die Verantwortung für eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Entwicklung. In den nächsten Jahren wird der Kanton seine Anstrengungen in diesem Bereich weiter verstärken, u. a. mit der ambitionierten Zielsetzung, bis 2040 klimaneutral zu sein. Die Legislaturziele für den Zeitraum 2023–2027 setzen den Kurs fest und sollen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Nachhaltige Entwicklung umfasst eine breite Palette von Themen und kann in die drei Dimensionen Umwelt, Wirtschaft und Soziales unterteilt werden. Der Kanton erreicht höchste Nachhaltigkeit, wenn er in seinem Handeln das volle Potenzial jeder Dimension ausschöpft, ohne die anderen Dimensionen übermässig zu beeinträchtigen.

Die nachhaltige Entwicklung ist ein relevantes Thema für die Finanzkontrollen und ist Bestandteil ihrer Arbeit. Die Guidance 5202 «Nachhaltige Entwicklung» der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) gibt den Prüfrahen vor. Es soll mit dieser Guidance beurteilt werden können, ob Regierungen nachhaltige Entwicklung zu einem integralen Bestandteil ihrer Aktivitäten machen. Für die erste Prüfung der nachhaltigen Entwicklung beim Kanton Zürich wurde dafür der Teilbereich Umwelt ausgewählt.

Die Finanzkontrolle kann für den Kanton Zürich keine übergeordnete Vorgehensweise erkennen, die sich an den globalen Zielen, den Sustainable Development Goals (SDGs) und damit den Zielen des Bundes orientiert. Dadurch sind unerwünschte Effekte vorhanden, welche die gesamte nachhaltige Entwicklung beeinträchtigen.

Für die Umwelt hat der Bund «Nachhaltiger Konsum und Produktion», «Energie», «Klima» und «Biodiversität» als prioritäre Handlungsbereiche definiert. Im Kanton Zürich existieren zu allen Bereichen individuelle Strategien, Massnahmen und regelmässige Überwachungsinstrumente. Die Vorgehensweise ist heterogen und nicht standardisiert. Dadurch gehen relevante Aspekte zur Steuerung und Finanzierung unter. Insbesondere die Priorisierung, Mehrjahresplanung, notwendige Finanzierung, Kosten-/Nutzenanalyse sowie Beurteilung der Wirkung sind verbesserungswürdig.

Im privatwirtschaftlichen und internationalen Umfeld ist eine standardisierte, integrale Nachhaltigkeitsberichterstattung (bspw. nach Global Reporting Initiative, GRI) mittlerweile etabliert oder wird sogar rechtlich gefordert. Der Kanton Zürich verfügt im Gegensatz zum Bund und einzelnen kantonalen Beteiligungen noch über keine Nachhaltigkeitsberichterstattung nach anerkanntem Standard. Es existieren vorwiegend isolierte Einzelbetrachtungen in Teilberichten, auf der Internetseite sowie im KEF/Geschäftsbericht, welche aber nicht genügend mit den übergeordneten Zielen des Bundes und den einzelnen Strategien abgestimmt sind.

Stellungnahme

Der Kanton Zürich bzw. die Baudirektion fokussierte in den bisherigen Tätigkeiten weniger auf übergeordnete Strategien als mehr auf einzelne Sektorpolitiken, welche mit Sicherheit einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten (z. B. Klima, Biodiversität). Es braucht eine Diskussion im Regierungsrat, ob und wie die Thematik «Strategie und Steuerung» auf einer übergeordneten Ebene weiterverfolgt werden soll.

Seit Oktober 2023 gibt es Leitlinien der Baudirektion für nachhaltige Beschaffung, die ökologische und soziale Aspekte einbeziehen. Diese Leitlinien konkretisieren die seit April 2018 geltende Beschaffungspolitik und zielen auf Qualitätsverbesserungen und Kosteneinsparungen ab. Die Baudirektion plant, zusätzliche Ressourcen zur Verstärkung dieser Aktivitäten beim Regierungsrat zu beantragen. Die SWOT-Analyse der Finanzkontrolle zeigt Schwächen in Abgleich/Koordination, Wirkungskontrolle, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Finanzierung und Datenbasis. Diese Punkte sollen bei der Entwicklung neuer Initiativen berücksichtigt werden, wobei ein überdirektionaler Abgleich eine Diskussion im Regierungsrat erfordert. Als interne Diskussionsgrundlage hat die Baudirektion eine Übersicht zu Einzelaspekten der Themenfelder «nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion», Energie, Klima, Biodiversität sowie «weitere strategische Initiativen mit Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit» erstellt; dies mit Bearbeitungsstand und Adressierung der Verantwortlichkeit.

Schliesslich ist ein Ressourcen- und Umweltmanagement, wie es beispielsweise die Bundesverwaltung betreibt (RUMBA), aufwändig und würde zusätzliche Ressourcen benötigen. Grundsätzlich wäre eine Weiterentwicklung des KEF und des Geschäftsberichts in Richtung Nachhaltigkeitsberichterstattung für das kantonale Handeln denkbar. Eine Diskussion dazu soll im Regierungsrat geführt werden. Betreffend Beschaffungscontrolling prüft die Kommission für öffentliches Beschaffungswesen (KÖB) zurzeit eine Empfehlung betreffend der kantonalen Vergabestatistik.

Fazit

Die FIKO ist erfreut, dass die Finanzkontrolle erstmals im Rahmen einer Aufsichtsprüfung die nachhaltige Entwicklung des Kantons Zürich mit Schwerpunkt Umwelt beleuchtet hat. Der Bericht geht über die sonst für die Finanzkontrolle im Vordergrund stehenden Governance- sowie Wirtschaftlichkeitsfragen hinaus und war sehr aufschlussreich. Die detaillierte Untersuchung und Bewertung der bisherigen Massnahmen zur Umweltverträglichkeit bietet wertvolle Einblicke und bildet eine solide Grundlage für zukünftige Verbesserungen / strategische Ausrichtungen. Die FIKO erwartet in diesem Zusammenhang vom Regierungsrat die Entwicklung einer übergeordneten, umfassenden und kohärenten Nachhaltigkeitsstrategie für den Kanton Zürich, welche auf den SDGs und den Zielen des Bundes basiert. Es müssen dabei klare Prioritäten gesetzt und eine langfristige Finanzierungsplanung sichergestellt werden. Darüber hinaus ist ein regelmässiges Monitoring einzuführen, welches sicherstellt, dass die Nachhaltigkeitsstrategie effektiv umgesetzt wird und die gesetzten Ziele erreicht werden. Mit einer solchen Vorgehensweise wird die Effizienz und Effektivität der Massnahmen zur nachhaltigen Entwicklung erhöht und die Glaubwürdigkeit des Kantons Zürich als Vorreiter in diesem Bereich gestärkt.

4.4.9 Immobilienamt: Eigentum und Mieten

Berichtsdatum: 28. November 2023

Ausgangslage

Mit RRB Nr. 614/2017 beschloss der Regierungsrat das Leitbild Immobilien Kanton Zürich. Der Kanton Zürich bekennt sich darin zu fünf Leitsätzen, welche die grundsätzliche Zielrichtung festlegen und allen Beteiligten zur Orientierung dienen. Einer dieser Leitsätze ist:

Eigentum vor Miete

Der Kanton Zürich hält die zur Erfüllung seiner Kernaufgaben notwendigen Liegenschaften grundsätzlich im Eigentum.

Basierend auf diesen fünf Leitsätzen erarbeiteten alle Direktionen und die Staatskanzlei gemeinsam die Immobilienstrategie, welche der Regierungsrat mit RRB Nr. 901/2017 festsetzte. Die konkrete Umsetzung schliesslich regelte die neue Immobilienverordnung (ImV). Sie führte zu einer Zentralisierung. Das Immobilienamt (IMA) vertritt gemäss § 3 Abs. 1 ImV innerhalb des Kantons und gegenüber Dritten die Interessen des Kantons als Eigentümer sowie als Mieter und Käufer von Immobilien im Verwaltungs- und Finanzvermögen. Es steuert insbesondere den Immobilienbestand, führt die Anlagenbuchhaltung sowie die Immobilienerfolgsrechnungen und plant die Investitionsmittel der Immobilien. Es vertritt den Kanton in enteignungsrechtlichen Verfahren sowie als Verkäufer und Vermieter von Immobilien. Das Hochbauamt (HBA) vertritt laut § 3 Abs. 2 ImV innerhalb des Kantons und gegenüber Dritten die Interessen des Kantons als Bauherr in Projekten. Jede Direktion bestimmt gemäss § 3 Abs. 3 ImV eine zentrale Stelle, die sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss ImV gegenüber dem IMA und dem HBA vertritt, soweit keine besondere Zuständigkeit bezeichnet ist. Darüber hinaus gilt das Rollenmodell gemäss RRB 614/2017, welches die folgenden Rollen definiert:

- Politik (Regierungsrat/Kantonsrat)
- Besteller (zentrale Stelle i.d.R. pro Direktion)
- Nutzer (Nutzervertretung pro Amt/Institution)
- Eigentümerversorger (IMA)
- Bauherrenvertreter (HBA)
- Facilitymanager (IMA)
- Betreiber (nutzende Direktion oder IMA oder Dritte)

Die Zentralisierung diverser immobilienstrategischer Aufgaben beim IMA hat die Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Grundsatzes «Eigentum vor Miete» geschaffen. Die dadurch eröffnete Möglichkeit, portfolioübergreifend und immobilienökonomisch zu agieren, wird durch das IMA immer stärker genutzt. Dennoch bestehen zum aktuellen Zeitpunkt noch Hürden und Optimierungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Ausnutzung der sich ergebenden Möglichkeiten.

In ihrer Aufsichtsprüfung gelangt die Finanzkontrolle zusammenfassend zu folgenden Erkenntnissen:

- Der Kanton Zürich weist einen geringeren Anteil an Liegenschaften im Eigentum auf als andere Deutschschweizer Kantone, die ebenfalls den Grundsatz «Eigentum vor Miete» verfolgen.
- Neben dem anspruchsvollen Immobilienmarkt bestehen hierfür wesentliche interne Ursachen. So fehlt eine systematische Bedarfsplanung und die in der ImV vorgesehenen Aufgaben und Rollen werden von den beteiligten kantonalen Stellen zu wenig beachtet.
- Im IMA führen unklare Verantwortlichkeiten und fehlende schriftliche Definitionen zu einer mangelhaften organisatorischen und prozessualen Umsetzung des Grundsatzes «Eigentum vor Miete».
- Handlungsoptionen zum Erwerb und zur Sicherung von Eigentum werden ungenügend ausgeschöpft.
- Ein schlüssiger Nachweis fehlt, dass Mietverträge nur dann abgeschlossen werden, wenn die in der Immobilienstrategie hierfür vorgesehenen Kriterien erfüllt sind und die Marktgerechtigkeit gegeben ist.

Stellungnahme

Das IMA weist darauf hin, dass die Immobilienstrategie ein für alle Verwaltungsmitarbeitenden verbindlicher Regierungsratsbeschluss ist (das IMA hat gegenüber anderen Verwaltungseinheiten keine Weisungsbefugnis). Dem IMA kommt eine zentrale Rolle und Verantwortung bei der Umsetzung der Immobilienstrategie zu und die Akzeptanz dieser Rolle ist – wie von der Finanzkontrolle unterstrichen – für das Gelingen zentral. Auf jeden Fall muss die Akzeptanz für die Aufgaben und Rollen des IMA im Rahmen des Mietermodells weiter gestärkt werden. Nur so kann das IMA die Immobilienstrategie tatsächlich umsetzen.

Auch innerhalb des Immobilienamts ist eine interdisziplinäre, abteilungsübergreifende Zusammenarbeit für dieses komplexe Aufgabenfeld unabdingbar. Wenn alle in diesem Sinne agieren, zeitigt dies gute und vor allem bessere Resultate, als wenn eine Stelle end- oder gesamtverantwortlich ist. Zur Beurteilung von potenziellen Landkäufen und weiteren Massnahmen zur Erhöhung des Anteils an Eigentum ist ein Konzeptpapier in Arbeit und soll per Ende 2024 in einer ersten Fassung vorliegen. In diesem Zusammenhang lässt sich auch festhalten, dass der Regierungsrat mit RRB Nr. 243/2023 Massnahmen beschlossen hat, um den Anteil an eigenen Liegenschaften zu erhöhen. So soll die Möglichkeit des vorsorglichen Landerwerbs – auch ohne konkreten Bedarf – bestehen. In erster Linie gilt es aber, wie von der Finanzkontrolle festgestellt, die langfristige Bedarfsplanung weiter zu verbessern. Es sollen nicht Immobilien zugekauft und allenfalls langfristig ohne öffentlichen Nutzen unterhalten werden. Bei kaum oder schwierig prognostizierbarem und eher kurzfristigem Bedarf ist die Anmiete die bessere und wirtschaftlichere Option.

Was die Umsetzung des Grundsatzes «Eigentum vor Miete» angeht, sieht sich das IMA aber auch durch externe Marktbedingungen und interne Anforderungen beschränkt. Beispielsweise gibt es Schwierigkeiten, wichtige Immobilien zu erwerben, da viele Eigentümer nicht bereit sind, zu verkaufen. Diese Faktoren begrenzen die Möglichkeiten des IMA, den Anteil an Eigentum signifikant zu erhöhen.

Fazit

Die FIKO erachtet es als zentral, dass in der Verwaltung die Akzeptanz für die Aufgaben und Rollen des IMA im Rahmen des Mietermodells gestärkt werden. Notwendig ist auch eine klare Rollenverteilung, damit die Immobilienstrategie erfolgreich umgesetzt werden kann. Es ist der FIKO aber auch bewusst, dass eine Querschnittsverantwortlichkeit ausserordentlich anspruchsvoll ist. Umso wichtiger erscheint es ihr deshalb, dass man als Organisation gut aufgestellt ist, Grundsätze und Entscheide festlegt und in der Folge auch durchsetzt.

4.5 Schlusswort des Präsidenten

Ich danke der Kommission für das grosse Engagement in der FIKO; die intensiven aber im Sinne der Sache konstruktiven Diskussionen und freue mich auf die weitere gute Zusammenarbeit. Beim bisherigen Präsidenten, Tobias Weidmann, möchte ich mich für die reibungslose Übergabe und seinen Einsatz zugunsten 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 FIKO 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 FIKO 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 FIKO, Michael Weber, welcher die Kommission stets mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 20. Juni 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Karl Heinz Meyer Michael Weber

5 Bericht der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen über ihre Oberaufsichtstätigkeit betreffend die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und Axpo Holding AG

Die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) berichtet an dieser Stelle zum dritten Mal über ihre Oberaufsichtstätigkeit gemäss § 34 Abs. 1 Kantonsratsreglement (KRR) betreffend die bedeutenden Beteiligungen des Kantons an wirtschaftlichen Unternehmen, namentlich der Flughafen Zürich AG (FZAG), und der Axpo Holding AG (Axpo). Bezüglich Hintergrund ihrer Zuständigkeit und Art und Umfang der Wahrnehmung ihrer Berichterstattung verweist die Kommission auf ihre frühere Berichterstattung (vgl. Anhang zum Antrag der Finanzkommission vom 23. Juni 2022, Vorlage 5822a, Beschluss des Kantonsrats über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021). Sodann hat die Kommission zum jährlich erscheinenden Beteiligungsbericht des Regierungsrats einige Bemerkungen festgehalten.

5.1 Flughafen Zürich AG

Zur Steuerung seiner Beteiligung an der Flughafen Zürich AG hat der Regierungsrat 2008 eine Eigentümerstrategie festgelegt (RRB Nr. 802/2008) und zuletzt 2015 nachgeführt (RRB Nr. 1003/2015). Mitte 2023 hat der Regierungsrat nun die von ihm überarbeitete Eigentümerstrategie für die FZAG sowie seine Flughafenpolitik neu festgelegt (RRB Nm. 923/2023 und 924/2023); deren Genehmigung durch den Kantonsrat ist aktuell ausstehend. Die AWU hat zur Vorlage des Regierungsrats, welche von der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) beraten wird, einen Mitbericht verfasst.

Die Überprüfung der Erreichung oder Einhaltung der in der Eigentümerstrategie formulierten Ziele der FZAG, das Beteiligungscontrolling, wird durch die Volkswirtschaftsdirektion wahrgenommen; sie berichtet jährlich über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie (zuletzt RRB Nr. 1280/2023 und ausführlicher: Flughafenbericht 2023). Das Ende 2023 veröffentlichte Beteiligungscontrolling bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2022 und daher auf die strategischen Ziele der noch im Jahr 2015 formulierten Eigentümerstrategie. Der Regierungsrat zeigte sich dabei mit der Geschäftstätigkeit der FZAG im Geschäftsjahr 2022 sehr zufrieden: Die festgelegten Ziele seien "allesamt erreicht"; Massnahmen des Kantons aus heutiger Sicht daher keine angezeigt.

Die Kommission hat den Flughafenbericht 2023 anlässlich einer Kommissionssitzung beraten und sich die Einschätzung des Regierungsrats betreffend die Umsetzung seiner Beteiligungsstrategie durch die Volkswirtschaftsdirektion vorstellen lassen. Sie diskutierte mit dieser vor allem die Entwicklungen der Fluglärmenthematik und des ZFI 2023 sowie die Belastung der Anwohner durch Flüge in der Nacht. Die Volkswirtschaftsdirektion verwies bezüglich Massnahmen zur Reduzierung des nächtlichen Fluglärms in erster Linie auf die Flottenanpassungen namentlich der Swiss und die von der FZAG angestrebten Infrastrukturanpassungen im Rahmen der Pistenverlängerungen.

Bereits im Vorjahr hatte sich die Kommission mit der Strategie und der Investitionstätigkeit der FZAG im Ausland beschäftigt und erwogen, welche möglichen finanziellen Risiken und Reputationsrisiken diese für den Kanton Zürich nach sich ziehen könnten. Einen aus diesen Überlegungen resultierenden Fragenkatalog hat die Volkswirtschaftsdirektion für die Kommission zunächst schriftlich beantwortet und danach anlässlich einer Kommissionssitzung und teilweise im Beisein einer Vertretung der FZAG diskutiert. An diesem Austausch wurden auch weitere, aktuelle Themen adressiert, so die Zuwendungen der FZAG an politische Parteien und die

Diversität der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG. Die Kommission wird das Thema Auslandstrategie und -risiko weiterhin vertieft behandeln und auch mit ihren Ansprechpartnern den Austausch suchen.

Die eingangs erwähnte Vorlage des Regierungsrates zur Genehmigung der Eigentümerstrategie für die FZAG wurde von der AWU anlässlich einer Kommissionssitzung behandelt und die vertiefenden Fragen mit der Volkswirtschaftsdirektion an einer weiteren Sitzung diskutiert. Die Fragen bezogen auch das Beteiligungscontrolling sowie die seit 2004 ebenfalls erstmals überarbeitete Flughafenpolitik mit ein, welche für ein ganzheitliches Verständnis des Flughafendossiers wesentlich ist.

In ihrem anschliessenden Mitbericht zuhanden der KEVU hat die AWU diverse Punkte, namentlich betreffend Schutz von Bevölkerung und Umwelt, Unternehmensführung, Dividendenpolitik und Risikomanagement sowie Auslandsinvestitionen und Beteiligungen aufgenommen, welche ihrer Ansicht nach einer vertiefteren Beleuchtung bzw. präziseren Formulierung der kantonalen Erwartungshaltung und Ziele im Rahmen der Eigentümerstrategie bedürfen. Insbesondere wies die AWU erneut darauf hin, dass das Risiko des Kantons nicht deckungsgleich ist mit demjenigen der FZAG und dass Geschäftsmodell und -strategie der FZAG längst nicht mehr beschränkt sind auf den Standort Zürich, sondern weit über diesen hinausgehen. Aus diesen Gründen erachtet die Kommission eine separate und adäquate Risikobeurteilung durch den Kanton als unabdingbar.

Im Rahmen der KEVU-Beratungen hat die Volkswirtschaftsdirektion auch zum Mitbericht der AWU Stellung genommen. Es wurde in diesen Diskussionen um die Eigentümerstrategie für die AWU auch deutlich, dass sie und die zuständige Direktion unterschiedliche Auffassungen bezüglich die Rolle des Kantons bzw. der Möglichkeiten der Einwirkung auf seine bedeutenden Beteiligungen haben: Dabei stellt sich die Volkswirtschaftsdirektion auf den Standpunkt, dass mit der Einführung des Flughafengesetzes eine Entflechtung zwischen politischer Steuerung und unternehmerischer Verantwortung stattgefunden habe, aufgrund welcher der Kanton eine Entlastung von finanziellen und betrieblichen Risiken erlangt habe; dafür lägen nun aber auch wesentliche Entscheide in der Kompetenz des Unternehmens. Die Rolle des Kantons beschränke sich als Folge dieser Entflechtung auf die Wahrnehmung der Aktionärsrechte und die Möglichkeiten der Vertretung im Verwaltungsrat. Die Kommission stimmt dem grundsätzlich zu, sieht aber insbesondere in der Eigentümerstrategie und deren Weiterentwicklung auch weiterhin eine wesentliche und wirkungsvolle Möglichkeit der Einflussnahme für den Kanton in der FZAG. Dabei gilt es klar zu unterscheiden zwischen der Unternehmensstrategie der FZAG und der Beteiligungsstrategie des Kantons, wobei Grundsätze der Unternehmensführung vom Kanton selbstverständlich unabhängig von der aktuellen Umsetzung eingefordert werden können. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der Kanton mit der gemäss § 8 Flughafengesetz vorgeschriebenen Mindestbeteiligung von knapp über einem Drittel des Aktienkapitals den grössten Aktionär der FZAG darstellt. In seiner Eigentümerstrategie legt der Kanton (bzw. die zuständige Direktion) dar, welche Ziele er mit seiner Beteiligung erreichen möchte und welche Erwartungen er an das Unternehmen hat.

Die parlamentarische Obergrenze hat den Umgang des Regierungsrates mit der kantonalen Beteiligung zum Inhalt. Die AWU hat den persönlichen Austausch sowohl mit den Vertretern der FZAG als auch mit der Volkswirtschaftsdirektion sehr geschätzt. Bezüglich Information des Parlaments sind aufgrund der Börsenkotierung des Unternehmens stets das Obligationenrecht und die ad hoc-Publizität zu beachten. Die Ausübung der parlamentarischen Obergrenze in diesem Kontext bleibt für die Kommission herausfordernd.

5.2 Axpo Holding AG

Der Regierungsrat hat zuletzt mit Beschluss Nr. 1196/2016 die Eigentümerstrategie zur Steuerung seiner Beteiligung an der Axpo Holding AG (Axpo) festgelegt; er hat damit die strategischen Ziele des Kantons mit entsprechenden Vorgaben an das Unternehmen zum Beteiligungscontrolling sowie zur Ausübung der Rolle des Kantons als Aktionär festgehalten.

Mit Beschluss Nr. 794/2023 vom 21. Juni 2023 berichtete die zuständige Baudirektion im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung der von ihr festgelegten Beteiligungsstrategie: Während die von der Axpo verfolgten strategischen Ziele weiterhin den Zielvorgaben entsprechen, wurden die finanziellen Ziele insofern nicht vollständig erfüllt, als dass im Berichtsjahr aufgrund der ausserordentlichen Vorkommnisse in Zusammenhang mit der Bewältigung der drohenden Strommangellage keine Dividendenausschüttung erfolgte. Der Regierungsrat erwartet von der Axpo künftig wieder angemessene Dividendenausschüttungen. Nachdem die Axpo im September 2022 beim Bundesrat eine vorsorgliche Liquiditätsunterstützung im Umfang von 4,0 Mrd. Franken beantragt – und erhalten – hatte, liess der Axpo Verwaltungsrat das Risikomanagement der Axpo insgesamt sowie die Vorgänge, die dazu geführt hatten, extern beurteilen. Dabei kam das entsprechende Gutachten von PricewaterhouseCoopers von Ende 2022 zum Schluss, dass die Axpo ihre Risiken angemessen und nach branchenüblichen Standards gesteuert hat und dass der hohe Liquiditätsbedarf aufgrund der hohen Strompreise hauptsächlich eine Folge der Absicherung der Schweizer Stromversorgung war. Zur selben Erkenntnis kam das Gutachten einer unabhängigen Geschäftsführungsprüfung von Deloitte vom März 2023, welches von den Axpo Aktionären Ende 2022 anlässlich ihrer ausserordentlichen Generalversammlung in Auftrag gegeben worden war: Es wurden keine wesentlichen Mängel oder Beanstandungen festgestellt; der Axpo somit ein gutes Risikomanagement attestiert.

Weiter stellt der Regierungsrat in seinem Umsetzungsbericht fest, dass die Massnahmen des Kantons in Bezug auf die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch eine zeitgemässere Vereinbarung und eine gemeinsame Eigenerstrategie aller Axpo-Aktionäre (Vorlage 5813) umgesetzt sind bzw. werden: So lässt sich aus heutiger Sicht festhalten, dass der Kantonsrat die Vorlage Ende 2023 genehmigt hat, doch haben noch nicht alle Aktionäre zugestimmt. Die überarbeitete Eigentümerstrategie zur Axpo-Beteiligung kann im Anschluss an diese Zustimmung erwartet werden. Die Kommission sieht der überarbeiteten Eigentümerstrategie mit grossem Interesse entgegen. In diesem Zusammenhang wird die Frage einer gesamtheitlichen Oberaufsicht Thema werden, da im Fall der Axpo die beteiligten Kantone und Energieversorgungsunternehmen (EVU) jeweils nur über Minderheitsbeteiligungen bzw. Minderheitsbeteiligungsstrategien verfügen.

Die AWU hat den regierungsrätlichen Umsetzungsbericht an einer Kommissionssitzung beraten und sich von der Baudirektion, ebenso wie von den EKZ, mit 18,4% ebenfalls wesentliche Miteigentümerin der Axpo, im Anschluss deren Einschätzung vorstellen lassen.

Anlässlich dieses Austauschs ebenfalls thematisiert wurde die Zusammenarbeit der Axpo mit anderen Schweizer EVUs, namentlich den EKZ. Dies, nachdem die CKW, ein Tochterunternehmen der Axpo, im Sommer ein sog. Lockvogelangebot für Solarstrom auf den Markt gebracht hatte und andere EVU dadurch unter Druck gerieten. Der Regierungsrat erwartet, dass auf solches Vorgehen künftig verzichtet wird. Die Kommission teilt diese Erwartung.

Wie die AWU bereits in ihrer Berichterstattung zum EKZ-Geschäftsbericht für das Geschäftsjahr 2022/2023 (Vorlage 45a/2024) zur Eigentümerstrategie der EKZ angemerkt hat, erwartet die Kommission auch in der sich in Überarbeitung befindenden Eigentümerstrategie zur Axpo

eine stärkere Behandlung der folgenden Themen: Zielsetzung der Beteiligung (finanzielle versus volkswirtschaftliche Bedeutung), Beitrag der Axpo zur Versorgungssicherheit und Klärung der Rollen zwischen EKZ und Axpo, Cybersicherheit; Heimfall der Energieproduktionsstätten an die Bergkantone, klare Aussagen in Bezug auf die kantonale Strategie im Kontext der teilweise vollzogenen Strommarktöffnung und Strategie bezüglich Auslandsengagement in Bezug auf den jeweiligen Zweck der Beteiligung, sei dies finanzielles Interesse, Know-how, Netzwerkaufbau, Stromversorgungssicherheit und Erwartungen an die Gewinnrealisierung.

Schliesslich hat sich die Kommission sowohl mit den EKZ als auch mit der Baudirektion über den der Axpo gewährten Kreditrahmen sowie über das Ergebnis der externen Geschäftsführungsprüfung ausgetauscht. Am 1. Dezember 2023 wurde die Verfügung des Bundes betreffend Kreditrahmen auf Antrag der Axpo aufgehoben. Die AWU hat den anlässlich der Generalversammlung im Januar 2024 getroffenen Entscheid der Axpo Aktionäre zur Kenntnis genommen, für das Berichtsjahr auf eine Dividende zu verzichten. Dies, obschon das Unternehmen die Liquiditätsunterstützung nicht beansprucht hat und auf ein erfolgreiches Jahr zurückblickt.

5.3 Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2023 des Kantons Zürich: Auszug Thematik "Beteiligungsbericht"

In seinem Geschäftsbericht 2023, Teil III: Finanzbericht, Seite 123 ff., hat der Regierungsrat zum vierten Mal seinen Bericht betreffend die von ihm als bedeutend definierten Beteiligungen des Kantons vorgelegt ("Beteiligungsbericht"). Der Informationsgehalt des Beteiligungsberichts in Bezug auf die Darstellung der Risiken der Unternehmen aus Sicht des Kantons und in Bezug auf die sich daraus ergebende Einschätzung derselben aus Sicht der Regierung ist für die Kommission im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Obergaufsichtsfunktion wesentlich.

In ihrem Bericht vom 13. Mai 2024 zur Rechnung 2023 des Kantons Zürich, Auszug Thematik "Beteiligungsbericht" hält die Finanzkontrolle, welche den Kantonsrat bei seiner Obergaufsichtstätigkeit unterstützt, fest, dass *"der Beteiligungsbericht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte eingeht, der interessierten Leserschaft jedoch kein abschliessend umfassendes Bild zu vermitteln vermag."* Darüber hinaus stellt sie wie in den Vorjahren fest, dass der Bericht *"kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält."* Vielmehr verweise der Regierungsrat – ebenfalls wie in den Vorjahren – hinsichtlich ausführlicheren Informationen zu den einzelnen Beteiligungen auf die Geschäftsberichte der einzelnen Unternehmen bzw. die relevanten Umsetzungsberichte zu den Eigentümerstrategien. Weiterhin erfolge die *"Darstellung der Risiken basierend auf einer unternehmerischen Sichtweise der Beteiligung, die sich indirekt auf die Beteiligung auswirken könne. Die sich daraus für die Eigner ergebenden Risiken und möglichen Schaden sowie welche Massnahmen diese hierfür getroffen haben, werden nicht systematisch und umfassend dargestellt."*

Wie in den Vorjahren schliesst sich die Kommission dieser Auffassung grundsätzlich an: Die Darstellung der Risikoidentifikation und -einschätzung durch die Regierung ist weiterhin knapp, wobei der Informationsgehalt der Ausführungen je nach Direktion unterschiedlich ausfällt. Dem Risikomanagement aus Perspektive des Kantons wird zu wenig Rechnung getragen: Die Risiken des Kantons sind nach Ansicht der Kommission wie bereits erwähnt nicht deckungsgleich mit den Risiken der Unternehmen. Je nach Direktion fehlt eine differenzierte Auseinandersetzung mit den kantonseigenen Risiken, wobei die Risikoanalyse bezüglich Axpo umfassender und deshalb aus Sicht der Obergaufsicht hilfreicher ausfällt.

Mit Interesse erwartet die Kommission vor diesem Hintergrund auch den Bericht des Regierungsrates über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons ("Strategiebericht"), welcher gemäss § 95 Abs. 3 und 4 des Kantonsratsgesetzes (KRG) im ersten Jahr der Amtsdauer resp. der Legislatur zu erwarten ist. Der Bericht erfolgt erstmalig. Der diesbezügliche Antrag des Regierungsrates ist am 17. April 2024 erschienen (RRB Nr. 428/2024); die Vorlage wurde der FIKO zugewiesen.

Es bleibt abzuwarten, ob der Strategiebericht die Erwartungen im Sinne von § 95 KRG i. V. m. § 107 KRG zu erfüllen vermag, namentlich, inwieweit bei den Ausführungen zur Erfüllung der Leistungsaufträge und der Risikobeurteilung konkret auf die Eigentümerstrategie eingegangen wird und ob eine eigene Risikoanalyse und Beurteilung des Kantons erfolgt sowie Ziele aus kantonaler Sicht hinreichend definiert werden.

5.4 Abschliessende Bemerkungen

Vom Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und zum Lärmcontrolling (Flughafenbericht), abgebildet in RRB Nr. 1280/2023, und vom Bericht 2023 über die Umsetzung der Eigentümerstrategie betreffend Axpo Holding AG, abgebildet in RRB Nr. 794/2023, hat die Kommission Kenntnis genommen.

Die AWU dankt den Vertretern der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit.

Zürich, 19. Juni 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Stefanie Huber Sandra Freiburghaus