

Antrag der Finanzkommission vom 22. Juni 2023

Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 22. Juni 2023

Antrag der Justizkommission vom 13. Juni 2023

5897 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2022**

(vom

Antrag der Finanzkommission* vom 22. Juni 2023
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 22. Juni 2023
Antrag der Justizkommission*** vom 13. Juni 2023

5897 a

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2022

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 5. April 2023, der Finanzkommission vom 22. Juni 2023, der Geschäftsprüfungskommission vom 22. Juni 2023 und der Justizkommission vom 13. Juni 2023,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2022 wird genehmigt.

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Weidmann, Hettlingen (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Daniela Güller, Zürich; Beat Habegger, Zürich; Martin Huber, Neftenbach; Tobias Langenegger, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Karl Heinz Meyer, Neerach; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflughaupt, Gossau; Farid Zeroual, Adliswil; Sekretär: Michael Weber.

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

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

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2022 wird wie folgt genehmigt:

- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9530):
Fr. 3 558 771.57
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Leistungsgruppe Nr. 9540):
Fr. 3 306 470.84
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):
Fr. 5 719 758.94
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):
Fr. 40 931.53
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 1 178 935.88

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2022 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 23 022 710.35
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 23 376 363.00
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):
Fr. 464 499.93
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 2 584 598.00
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):
Fr. 41 267.62

IV. Mit der Jahresrechnung für das Jahr 2022 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 880 000 genehmigt.

V. Die Motion KR-Nr. 335/2021 betreffend Der Schulweg ist ein Erlebnis wird als erledigt abgeschlossen.

VI. Die Motion KR-Nr. 227/2018 betreffend Klimaschutz: Förderung von grossen Solaranlagen wird als erledigt abgeschrieben.

VII. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VIII. Mitteilung an den Regierungsrat.

1 Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2022

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 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. Sie prüft hierzu die Systematik der Berichterstattung. Zudem untersucht sie, ob der Regierungsrat angemessen über die Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele berichtet.

Unter Ziffer 1.4 befasst sich die GPK mit den zwei vom Regierungsrat mit dem Geschäftsbericht zur Abschreibung beantragten Motionen.

Unter Ziffer 1.5 bewertet die GPK die Umsetzungsmassnahmen des Regierungsrates aufgrund der Erfahrungen mit der Coronapandemie.

Zum Schluss fasst die GPK unter Ziff. 1.6 ihre wichtigsten Feststellungen zusammen und formuliert ihre diesbezüglichen Empfehlungen an den Regierungsrat.

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

1.2 Formale Prüfung, Lagebild und Risikomanagement

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates ist wie gewohnt in drei Teile gegliedert. Für den vorliegenden Bericht der GPK sind die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) massgebend. Ausgenommen davon sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, für die die Justizkommission zuständig ist (Ziff. 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission (FIKO) federführend (Ziff. 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 2. März 2023 für den Zeitraum von März 2022 bis Februar 2023 (KR-Nr. 26/2022).

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 Teil I beinhaltet ein Überblickskapitel des Regierungsrates und gliedert sich anschliessend wie in den Vorjahren in neun Politikbereiche sowie ein Kapitel zur allgemeinen Verwaltung. Diese Gliederung entspricht den Politikbereichen, wie sie der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2023 vorgeben hat.⁴ Wie im Vorjahr hat der Regierungsrat die Erläuterungen zu den Politikbereichen und der allgemeinen Verwaltung mit einem Kapitel zu den Massnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise ergänzt (siehe auch Ziff. 1.5). Kritisch zu vermerken ist aus formaler Sicht, dass der Geschäftsbericht (wie auch der erstmals separat erschienene Legislaturbericht) kein Berichts- oder Beschlussdatum enthält.

1.2.2 Vermitteltes Lagebild

In seinem dem Geschäftsbericht (Teil I: Regierungsrat) vorangestellten Überblickskapitel verweist der Regierungsrat auf die Anfang 2022 nach wie vor prägende Pandemiesituation, die mit dem Beginn des Krieges in der Ukraine im Februar 2022 durch eine neue Krisensituation abgelöst wurde. Hervorgehoben werden vor allem die Auswirkungen des Krieges auf die Energieversorgung und die entstandene drohende Energiemangellage, die zusätzliche kantonale Massnahmen forderte. So beschloss der Regierungsrat im September freiwillige Sparmassnahmen für die kantonale Verwaltung. Zudem wurden Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf Kontingentierung und zyklische Abschaltung getroffen (Geschäftsbericht Teil I, S. 18, 36). In Teil II des Geschäftsberichts wird näher auf die konkreten Vorkehrungen und Massnahmen in den Direktionen und der Staatskanzlei im Hinblick auf eine mögliche Energiemangellage verwiesen. Als weitere Herausforderung im Zusammenhang mit dem Krieg wird auf die Aufnahme und Unterstützung der ankommenden Flüchtlinge eingegangen. In diesem schwierigen Umfeld galt es gemäss Regierungsrat, rasch auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren, die gesetzlichen Leistungen zuverlässig und in hoher Qualität zu erbringen und gleichzeitig wichtige strategische Vorhaben weiterzuverfolgen.

1.2.3 Interne Kontrollsysteme und Risikomanagement

Ein besonderes Augenmerk legt die GPK jeweils auf die Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen (IKS) sowie zum Risikomanagement des Kantons. Auch im vorliegenden Berichtsjahr enthält der Geschäftsbericht des Regierungsrates nur wenige Hinweise dazu. Die GPK hat auf diesen Missstand in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen.⁵

In Teil I des Geschäftsberichts (Regierungsrat) wird kein Bezug zum IKS hergestellt. Bei den bedeutenden Beteiligungen wird wie gewohnt darauf hingewiesen, dass der Regierungsrat für das Festlegen der Eigentümerstrategien zuständig ist, wenn eine Beteiligung bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons aufweist, ihr

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 2019-2023 (RRB Nr. 670/2019).

⁵ Vorlage 5605a, S. 4; Vorlage 5701a, S. 4 und 7; Vorlage 5822a, S. 4 und 7.

Anteil am Eigenkapital über 30% und ihr Wert über 1 Mio. Franken liegt.⁶ Gemäss § 95 Abs. 3 KRG legt der Regierungsrat dem Kantonsrat im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode einen Bericht über seine Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (Beteiligungsstrategie) vor. Nach Vorliegen der Beteiligungsstrategie wird sich die GPK in Abstimmung mit den weiteren Aufsichtskommissionen vertiefter mit dieser Thematik befassen.

Weiter wird in Teil II des Geschäftsberichts zu den Direktionen und der Staatskanzlei das aufgrund der Coronapandemie erarbeitete integrale Risikomanagement erwähnt (vgl. auch Ziff. 1.5). Der Regierungsrat hat hierfür im Juli 2022 die Grundsätze festgelegt und die Staatskanzlei beauftragt, gemeinsam mit der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion eine Ergänzung der VOG RR mit Vorgaben über das integrale Risikomanagement vorzubereiten und die Initialisierung des integralen Risikomanagements im Rahmen eines Steuerungsausschusses zu leiten (RRB Nr. 1001/2022).

Zudem werden im Geschäftsbericht an verschiedenen Stellen die zunehmenden Cyberrisiken und die steigende Bedeutung der Cybersicherheit hervorgehoben. Im April 2015 schuf der Regierungsrat die Stelle des Informatik-Sicherheitsbeauftragten (heute: Informationssicherheitsbeauftragter des Kantons Zürich) (RRB Nr. 379/2015). Im Berichtsjahr standen die Vorbereitungen für die Umsetzung der kantonalen Cybersicherheitsstrategie im Fokus, die der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 676/2022 auf Anfang Juli 2022 in Kraft setzte. In ihrer gemeinsamen Subkommission IKT und Digitale Verwaltung haben sich GPK und FIKO mit dieser Thematik aus Sicht der Oberaufsicht befasst (KR-Nr. 67/2023).

Auf das finanzielle Risikocontrolling und Risikomanagement wird wie in den Vorjahren in Teil III (Finanzbericht) des Geschäftsberichts näher eingegangen (vgl. Ziff. 3).

1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen

In ihren Berichten zu den Geschäftsberichten 2018 und 2019 des Regierungsrates formulierte die GPK verschiedene Kritikpunkte zur Berichterstattung des Regierungsrates über die zurückliegende Legislaturperiode im Rahmen seines jährlichen Geschäftsberichts (Vorlagen 5532a, S. 26, und 5605a, S. 6–10). Die Kommission sah die frühere Integrierung des Legislaturberichts in den Geschäftsbericht einerseits aus formalen Gründen kritisch, da der Kantonsrat den Geschäftsbericht des Regierungsrates zu genehmigen hat, den Legislaturbericht hingegen nicht. Andererseits zeigte sich, dass ein massgeblicher Teil der Massnahmen der Legislaturziele zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch gar nicht abgeschlossen werden konnte. Der Regierungsrat nahm in der Folge diese Kritik auf und legt im vorliegenden Berichtsjahr neben dem Geschäftsbericht erstmals einen separaten Bericht über die zurückliegende Legislatur 2019–2023 vor.

In seinem Legislaturbericht 2019–2023 bezeichnet der Regierungsrat die Legislaturziele in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Bildung, Kultur, Sport und Freizeit, Gesellschaft und soziale Sicherheit, Verkehr, Umwelt und Raumordnung sowie Volkswirtschaft als erreicht. Das Legislaturziel im Politikbereich Gesundheit (Legislaturziel 4: Die Steuerungsinstrumente für die Gesundheitsversorgung sind weiterentwickelt) wird als weitgehend erreicht angesehen. Die Legislaturziele in den Bereichen Finanzen und Steuern (Legislaturziel 9: Das Ressourcenpotenzial des Kantons ist gestärkt) und allgemeine Verwaltung (Legislaturziel 10: Die Verwaltungsstrukturen sind an die Aufgabenerfüllung angepasst, die Attraktivität als Arbeitgeber ist gestärkt und

⁶ gestützt auf § 13 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR], LS 172.11; Geschäftsbericht Teil I, S. 40.

mit der digitalen Transformation ist das Leistungsangebot konsequent auf die Kundenbedürfnisse ausgerichtet) gelten als mehrheitlich erreicht.

Dem hohen Zielerreichungsgrad entsprechend beurteilt der Regierungsrat den Stand der Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele 2019–2023 überwiegend als abgeschlossen. Einzig vier Massnahmen sind verzögert, nämlich die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für Gesundheitsfachpersonen und die gesundheitspolizeiliche Aufsicht (Massnahme RRZ 10a), die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform (SV17; Massnahme RRZ 9b), die Weiterentwicklung der HR-Organisation (Massnahme RRZ 10e) sowie die Umsetzung des IKT-Programms (RRZ 10f). Auf eine Massnahme wurde verzichtet (Massnahme RRZ 8d: Analyse der volkswirtschaftlich bedeutsamen technologischen und digitalen Entwicklungen mittels Horizon Scanning, siehe dazu Geschäftsbericht Regierungsrat 2020, S. 20, sowie Vorlage 5701a, S. 5). Die Weiterentwicklung der kantonalen HR-Organisation sowie die Umsetzung der kantonalen IKT-Strategie hat die GPK über die ganze Legislatur aus Sicht der Oberaufsicht eng begleitet (KR-Nrn. 26/2023, S. 25-28, und 67/2023). Über die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform wurde die GPK im Rahmen ihrer Referentengespräche bei der Finanzdirektion regelmässig informiert.

Im Geschäftsbericht 2022 wird der Stand von 48 der insgesamt 55 Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele als planmässig oder abgeschlossen bezeichnet. Diese Massnahmen werden im Legislaturbericht 2019–2023 alle als abgeschlossen vermerkt. Eine Massnahme, die im Legislaturbericht 2019–2023 ebenfalls als abgeschlossen gilt, wird im Geschäftsbericht 2022 als verzögert angegeben (RRZ 2c: Die Unterrichtsqualität zugunsten verbesserter Lernleistungen der Kinder und Jugendlichen, welche die Grundkompetenzen nicht erreichen, erhöhen sowie eine gezielte Förderung von Kindern und Jugendlichen mit besonderen Begabungen entwickeln). Die Verzögerung wird damit begründet, dass verschiedene Abklärungen und Koordinationsaufgaben mehr Zeit erfordern als geplant. Konkret hätten sich die Verzögerungen durch personelle Wechsel und notwendige Neuverortungen sowie Bündelungen von Folgemaassnahmen mit anderen laufenden Projekten ergeben. Aus Sicht der GPK ist nicht nachvollziehbar, dass die gleiche Massnahme im Geschäftsbericht zum letzten Amtsjahr der laufenden Legislatur als verzögert, im Abschlussbericht zur Legislatur dann aber als abgeschlossen bezeichnet werden kann. Wird zudem berücksichtigt, dass der Regierungsrat den Geschäftsbericht 2022 und den Legislaturbericht 2019–2023 an der gleichen Sitzung verabschiedet hat (RRB Nrn. 416/2023 und 417/2023 vom 5. April 2023), ist für die GPK grundsätzlich fraglich, wie aussagekräftig die Angaben zum Massnahmenabschluss im Geschäfts- und Legislaturbericht sind. Immerhin werden die übrigen Massnahmen, die gemäss Geschäftsbericht ebenfalls verzögert waren, auch im Legislaturbericht als verzögert ausgewiesen.

Die GPK hat sich in den letzten Jahren verschiedentlich kritisch über die Berichterstattung des Regierungsrates zum Stand der Massnahmen bei der Umsetzung der Legislaturziele geäussert (Vorlagen 5701a, S. 5–7, und 5822a, S. 5–7). Wie die Berichterstattung zu den Legislaturzielen zeigt, wird der Abschluss der allermeisten Massnahmen auf das Legislaturende terminiert. In den jährlichen Geschäftsberichten wird deren Stand jeweils als planmässig bewertet, solange die Erfüllung der Massnahme auf Legislaturende nicht gefährdet erscheint. Die Berichterstattung bezieht sich dabei auf die Planung im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Eine Verzögerung wird dann gemeldet, wenn die Umsetzung im geplanten Zeitrahmen gefährdet oder nicht möglich ist.

Aus Sicht der GPK ist es dem Kantonsrat aufgrund dieser Berichterstattung kaum möglich, den tatsächlichen Massnahmenverlauf über die Legislatur hinweg angemessen zu verfolgen. Sie bekräftigt daher nochmals ihre Forderung (vgl. Vorlage 5822a, S. 5–6), dass der Regierungsrat

für die Legislaturperiode 2023–2027 die Berichterstattung zu den Massnahmen überprüft. Aus der jährlichen Berichterstattung sollte aus Sicht der GPK der im Berichtsjahr tatsächlich erreichte Stand der Massnahmen gemessen an den jeweiligen Jahreszielen ersichtlich sein. Auch bei der Formulierung der Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele sieht die GPK Verbesserungspotential. Diese sind teilweise sehr generell formuliert und entsprechend eher Teilzielen als Massnahmen auf operativer Ebene. Dadurch ist auch deren Umsetzungsstand nur sehr allgemein zu bewerten und kaum überprüfbar.

1.4 Antrag zur Abschreibung zweier Motionen

Mit seinem Geschäftsbericht 2022 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motionen KR-Nrn. 335/2021 (Der Schulweg ist ein Erlebnis) und 227/2018 (Klimaschutz: Förderung von grossen Solaranlagen) als erledigt abzuschreiben.

Mit der von Kantonsrätin Qëndresa Sadriu-Hoxha und Mitunterzeichnenden am 20. September 2021 eingereichten und vom Kantonsrat am 28. Februar 2022 an den Regierungsrat überwiesenen Motion KR-Nr. 335/2021 wurde die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen verlangt, die es den Gemeinden ermöglichen, bei angezeigter Notwendigkeit im nahen Umfeld ihrer Schulgebäude ein dauerhaftes Halteverbot für Personenwagen anbringen zu können. Damit sollen Eltern davon abgehalten werden, ihre Kinder mit dem Auto zur Schule zu fahren. Gemäss Regierungsrat wurde das Anliegen der Motion mit der am 24. August 2022 beschlossenen Änderung der Kantonalen Signalisationsverordnung vom 21. November 2011 (LS 741.2) umgesetzt. Mit dieser Verordnungsänderung sind für die Anordnung von dauernden Halteverböten vor Schulgebäuden und -anlagen auf Staats- und Gemeindestrassen anstelle der Kantonspolizei neu die Gemeinden zuständig. Die Verordnungsänderung trat am 1. November 2022 in Kraft, weshalb der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, die Motion KR-Nr. 335/2021 als erledigt abzuschreiben.

Mit der von Kantonsrat David John Galeuchet und Mitunterzeichnern am 20. August 2018 eingereichten und vom Kantonsrat am 29. Juni 2020 an den Regierungsrat überwiesenen Motion KR-Nr. 227/2018 wurden gesetzliche Grundlagen gefordert, damit mehr Solaranlagen über 30kWp gebaut werden. Die Frist für die Berichterstattung und den Antrag zur Motion hat der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates am 20. Juni 2022 um ein Jahr bis zum 29. Juni 2023 erstreckt (Vorlage 5812). In seiner Begründung zur Fristerstreckung verwies der Regierungsrat auf verschiedene mit dem Anliegen der Motion im Zusammenhang stehende Massnahmen, die auf kantonaler und Bundesebene diskutiert wurden und abzuwarten waren. Mit der am 30. September 2022 durch die Eidgenössischen Räte verabschiedeten Änderung des Energiegesetzes (SR 730.0) betreffend dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter sollen grosse Photovoltaikanlagen ausserhalb der Bauzone und mit einer hohen Winterstromerzeugung ermöglicht und finanziell unterstützt werden. Aus Sicht des Regierungsrates wurden damit bereits auf Bundesebene starke Massnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus der Solarenergie ergriffen, weshalb die Motion KR-Nr. 227/2018 abgeschrieben werden könne.

Die GPK beantragt, der Abschreibung der beiden Motionen zuzustimmen.

1.5 Umsetzung der Empfehlungen zum Umgang mit der Coronakrise

Wie im Vorjahr berichtet der Regierungsrat in Teil I seines Geschäftsberichts in einem separaten Kapitel über die Umsetzung der Massnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise. Die GPK hatte diese Berichterstattung begrüsst und mit Befriedigung festgestellt, dass der Regierungsrat

damit ein Anliegen der GPK aufgenommen hat (Vorlage 5822a, S. 3). GPK und FIKO hatten sich in einer gemeinsamen Subkommission vertieft mit der Bewältigung der ausserordentlichen Lage im ersten Halbjahr 2020 aus Sicht der Oberaufsicht befasst (KR-Nr. 109/2021). Die Subkommission richtete 16 Empfehlungen an die kantonalen Behörden. Unter anderem forderte sie vom Regierungsrat die bessere Einbindung der verschiedenen Behörden in die kantonale Krisenorganisation, eine verbindlichere Pandemievorereitung auf kantonomer Ebene, ein verstärktes Geschäftskontinuitätsmanagement als Querschnittsaufgabe der Verwaltung sowie regelmässige Übungen zur Bewältigung von Krisensituation. Zudem regte sie an, die rechtlichen Grundlagen der Notverordnungs-kompetenz des Regierungsrates zu überprüfen und gegebenenfalls zu klären.

Parallel zur Untersuchung von GPK und FIKO gab der Regierungsrat eine externe Evaluation zum Krisenmanagement des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung während der ausserordentlichen Lage (Zeitraum Februar bis Juni 2020) in Auftrag. Der Regierungsrat nahm den Evaluationsbericht Ende Februar 2021 zur Kenntnis und beauftragte die Direktionen und die Staatskanzlei mit der Umsetzung der Empfehlungen (RRB Nr. 172/2021). Da es zwischen den Empfehlungen der GPK-FIKO-Subkommission und denjenigen der externen Evaluation grosse Übereinstimmungen gab, empfahl die Staatskanzlei den Direktionen, die Empfehlungen der Subkommission bei der Umsetzung der Empfehlungen aus der externen Evaluation zu berücksichtigen (RRB Nr. 128/2023, S. 1).

Den Schlussbericht des Monitorings zur Umsetzung der Empfehlungen nahm der Regierungsrat Anfang Februar 2023 zur Kenntnis (RRB Nr. 128/2023). Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass die Umsetzung von acht der zehn Empfehlungen aus der externen Evaluation als abgeschlossen erachtet wird (Empfehlung 1: Einrichtung eines integralen Risikomanagements; Empfehlung 2: Überarbeitung der Verordnung über die KFO; Empfehlung 3: Durchführung stufengerechter Krisenübungen; Empfehlung 5: Anpassung des Konzepts für die Krisenkommunikation des Regierungsrates; Empfehlung 6: Stärkung der Koordination zwischen KFO und Direktionen sowie innerhalb der Verwaltung; Empfehlung 7: Stärkere Berücksichtigung der Informationsbedürfnisse der Gemeinden in der KFO; Empfehlung 8: Überprüfung und Anpassung des Kontinuitätsmanagements; Empfehlung 9: Neue Organisation der verwaltungsinternen Kommunikation). Bei einer Empfehlung ist die Umsetzung noch nicht abgeschlossen (Empfehlung 4: Vorgaben an Gesundheitsorganisationen, Kantonsapotheke und Gemeinden betreffend Vorratshaltung von Schutzmaterial). Die Umsetzung der Empfehlung 10 zur Überprüfung der Rechtsgrundlagen für die Bewältigung einer Pandemie verzögert sich (vgl. auch Vorlage 5839 zur Einführung eines Notstandsgesetzes sowie Parlamentarische Initiative KR-Nr. 452/2022 betreffend Notstandsgesetzgebung).

Die GPK würdigt positiv, dass der Regierungsrat seine Entscheide und das Verwaltungshandeln während der ausserordentlichen Lage evaluiert hat und die Empfehlungen aus der Evaluation und der Untersuchung der GPK-FIKO-Subkommission mit einem verbindlichen Umsetzungsprogramm weiterverfolgte. Damit verbunden waren klare und verbindliche Aufträge an die Direktionen und die Staatskanzlei, ergänzt mit einem Monitoring sowie einer regelmässigen Berichterstattung an den Regierungsrat. Die GPK wird sich über die konkrete Umsetzung einzelner im Nachgang zur Coronapandemie eingeführter Massnahmen und Prozesse zur Krisenvorereitung und -bewältigung zu einem späteren Zeitpunkt wieder näher informieren zu lassen. Zudem gilt es festzuhalten, dass mit der Bewältigung der ausserordentlichen Lage im ersten Halbjahr 2020 und den daraus gezogenen Lehren die Aufarbeitung der Coronapandemie aus Sicht der Oberaufsicht nicht abgeschlossen ist. Die GPK behält sich deshalb vor, einzelne Fragen und Problemstellungen zu dieser Thematik im Rahmen ihrer Kommissionstätigkeit weiter zu behandeln.

1.6 Folgerungen und Empfehlungen

Die GPK gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen zu einzelnen Geschäften und Sachthemen primär in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird.⁷ Im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK eine Bewertung der Berichterstattung des Regierungsrates vor und äussert sich punktuell zu direktionsübergreifenden Themen. Gegebenenfalls richtet sie diesbezüglich ihre Empfehlungen an den Regierungsrat.

Die GPK nimmt weiterhin mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat in den letzten Jahren intensiv mit den Empfehlungen der GPK zur Geschäftsberichterstattung befasst und verschiedene Anliegen aufgenommen hat. Bei der Berichterstattung zum Massnahmenstand sieht die GPK jedoch weiterhin Verbesserungsbedarf (vgl. Ziff. 1.3).

Aufgrund der jüngsten Krisensituationen (Coronapandemie, Krieg in der Ukraine, drohende Energiemangellage) hat das Risikomanagement seitens des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung an Bedeutung gewonnen, was sich auch in der Geschäftsberichterstattung widerspiegelt. Die parlamentarischen Aufsichtskommissionen thematisieren mögliche Risiken in einzelnen Sachfragen und den Umgang damit regelmässig in ihren Anhörungen und thematischen Prüfungen. Zudem weist die Finanzkontrolle als unabhängiges Kontrollorgan regelmässig auf festgestellte Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten hin und berichtet über ihre Feststellungen zweimal jährlich in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates. Die GPK begrüsst es, wenn kritische Erkenntnisse und identifizierte Risiken vermehrt auch in die Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates einfließen.

Gemäss § 114 Abs. 3 KRG hat sich der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtskommissionen zu äussern. Im vorliegenden Geschäftsbericht geht der Regierungsrat neben der Umsetzung der Empfehlungen zum Umgang mit der Coronapandemie (vgl. Ziff. 1.5) auf die Empfehlungen der Subkommission der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit zu den Vorkommnissen an Kliniken des Universitätsspitals näher ein (Geschäftsbericht Teil II, S. 145). Zu den Empfehlungen der GPK im Zusammenhang mit der Oberaufsicht über die anerkannten Religionsgemeinschaften (KR-Nr. 328/2022) nahm der Regierungsrat im März 2023 direkt gegenüber der Kommission schriftlich Stellung. Die GPK wird die Berichterstattung des Regierungsrates zur Umsetzung der Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen im Rahmen seines Geschäftsberichts weiterhin systematisch verfolgen und begrüsst, wenn der Regierungsrat dieses Gefäss vermehrt auch für diese Berichterstattung nutzt.

Die GPK beantragt dem Kantonsrat, unter Berücksichtigung ihrer Feststellungen und Empfehlungen, den Geschäftsbericht 2022 des Regierungsrates zu genehmigen. Zudem beantragt sie, die beiden Motionen KR-Nrn. 335/2021 und 227/2018 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, 22. Juni 2023

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto Christian Hirschi

⁷ Letztmals am 2. März 2023 für den Zeitraum von März 2022 bis Februar 2023; KR-Nr. 26/2023.

2 Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2022, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2022 bis Mai 2023

2.1 Allgemeines

Gemäss § 40 des Kantonsratsreglements (KRR) übt die Justizkommission die parlamentarische Kontrolle über die obersten Gerichte sowie die ihnen unterstellten Gerichte und Amtsstellen als auch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, die der Direktion der Justiz und des Innern unterstehen oder ihr administrativ angegliedert sind, aus. Die Justizkommission 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 Justizkommission im Rahmen ihres Bereichs der parlamentarischen Kontrolle beim Regierungsrat bzw. bei der zuständigen obersten Justizbehörde die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung oder des Finanzhaushaltes in Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Sie kann zudem gemäss § 110 Abs. 1 lit. b KRG unter Wahrung der in § 111 Abs. 2 KRG genannten besonderen schutzwürdigen Interessen ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ und ohne dessen Teilnahme in der Verwaltung Besichtigungen vornehmen, sowie jede Person in der Verwaltung anhören und befragen. Die Mitglieder des Regierungsrates und der obersten Gerichte sind verpflichtet, der Justizkommission wahrheitsgemäss und vollständig Auskunft über dienstliche Angelegenheiten zu erteilen und Akten herauszugeben. Es bedarf keiner Entbindung vom Amtsgeheimnis. Die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften können zur Wahrung schutzwürdiger privater Interessen, zum Schutz der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges justizförmiges Verfahren verweigert werden. Ebenso kann die Herausgabe von Akten und die Erteilung von Auskünften zu erledigten richterlichen Entscheiden verweigert werden (§ 111 KRG). Die Justizkommission teilt die Ergebnisse ihrer Prüfungen dem zuständigen obersten Organ mit und kann Empfehlungen abgeben.

2.3 Weitere Geschäfte der Justizkommission

Nebst den bereits erwähnten Aufgaben der Justizkommission prüft sie auch Eingaben von Dritten im Bereich der parlamentarischen Kontrolle, behandelt Begnadigungsgesuche und stellt Antrag zu den von der Geschäftsleitung zugewiesenen Ermächtigungsgesuchen zu einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen (§ 42 KRR und § 132 Abs. 3 KRG).

Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission zwei Ermächtigungsgesuche und drei Aufsichtseingabe zu behandeln. Begnadigungsgesuche gingen im vergangenen Amtsjahr keine ein.

Anfang 2022 reichte die Justizkommission eine parlamentarische Initiative bezüglich der Wahl des Präsidiums des Steuerrekursgerichts ein (KR-Nr. 42/2022), welche am 25. April 2022 vom Kantonsrat vorläufig unterstützt und in der Folge der Justizkommission zur Vorberatung zugeteilt wurde. Die Wahl des Präsidiums des Steuerrekursgerichts durch den Kantonsrat erschien nicht mehr zeitgemäss. Daher hatte die Justizkommission mit einer kommissionseigenen PI den Stein ins Rollen gebracht: Mit Annahme dieser Vorlage wird künftig nicht mehr der Kantonsrat für die Wahl des Gerichtspräsidiums des Steuerrekursgerichts zuständig sein – das Steuerrekursgericht wird sein Präsidium selbst besetzen können. Mit Ausnahme von Bau- und Steuerrekursgericht konstituierten sich alle gesamtkantonalen Gerichte selbst, wobei das Baurekursgericht aufgrund seines Fachgerichtcharakters in seiner Organisation Besonderheiten aufweist. Die parlamentarische Initiative wurde seitens Gerichte, insbesondere auch dem Steuerrekursgericht, sehr begrüsst.

Während der Kommissionsberatung durch die Justizkommission erfuhr die parlamentarische Initiative einige Änderungen, wobei das Grundanliegen von allen Seiten unterstützt wurde. Mehr- und Minderheitsantrag der Kommission unterschieden sich vor allem dahingehend, dass die Kommissionmehrheit Einzelheiten zur Wahl im Steuergesetz regeln wollte. Die Minderheit befürwortete hingegen aus Gründen der Gewaltenteilung die Regelung der Wahl auf Verordnungsebene anzusiedeln. Mit dem Mehrheitsantrag, welchem der Kantonsrat letztlich am 17. April 2023 folgte, werden dem Steuerrekursgericht gegenüber der ursprünglichen PI sodann mehr Freiheiten bei der Besetzung des Präsidiums einräumt. So ist beispielweise in Zukunft ein Co-Präsidium möglich, wobei es dem Steuerrekursgericht obliegt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen oder nicht.

Im Berichtsjahr hatte die Justizkommission zudem über einen Antrag eines Handelsrichters um Fortsetzung seines Amtes zu beraten (KR-Nr. 118/2022). Er hatte während der Amtszeit seinen Wohnsitz nach ausserhalb des Kantons verlegt und erfüllte somit nicht mehr die verfassungsmässigen Wählbarkeitsvoraussetzungen. Die Justizkommission kam nach Abwägung der verschiedenen Interessen zum Schluss, dass es im Interesse des Rechtsstaates und der Rechtssuchenden ist, dass sich das Handelsgericht möglichst ohne Ausnahme aus Richterinnen und Richtern zusammensetzt, welche die gesetzliche Wohnsitzpflicht erfüllen und beantragte dem Kantonsrat – welcher dem Antrag folgte –, den betroffenen Handelsrichter vorzeitig aus dem Amt zu entlassen.

Im Herbst 2022 erhielt die Justizkommission letztlich die Vorlage KR-Nr. 341/2022 des Obergerichts (Stellenprozente der Mitglieder und die Zahl der Ersatzmitglieder des Obergerichts) zugeteilt. Nachdem der Kantonsrat einer Erhöhung der Stellenprozente an den Bezirksgerichten zugestimmt hatte, kam dieser Antrag des Obergerichts nicht überraschend, denn die Belastung des Obergerichts ist denselben Faktoren unterworfen wie die Falllast an den Bezirksgerichten. Seit geraumer Weile stemmte das Obergericht die Mehrbelastung mit vollamtlichen Ersatzmitgliedern. Aus rechtsstaatlicher Sicht ist dies nicht unproblematisch. Rechtssuchende haben einen Anspruch darauf, dass ihre Rechtsfragen grundsätzlich durch die ordentlich gewählten Richterinnen und Richter beurteilt werden. Ersatzmitglieder sollen für Einzelfälle beigezogen werden und nicht wie ordentliche Mitglieder amten. Die Justizkommission unterstützte daher einstimmig den Antrag des Obergerichts, welcher in den ordentlichen Zustand überführen soll, was durch den Einsatz von Ersatzmitgliedern ohnehin schon praktiziert wurde. Der Kantonsrat folgte letztlich dem Antrag der Kommission. Die Frage, welche den Kantonsrat immer wieder

beschäftigen wird, ist diejenige, wie die Justiz den sich ändernden Verhältnisse angepasst werden muss, um den von der Verfassung erteilten Auftrag einer demokratisch legitimierten, unabhängigen, raschen und qualitativ hochstehenden Rechtsprechung auch in Zukunft erfüllen zu können.

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum, in welchen auch die Gesamterneuerungswahlen des Baurekurs- und des Steuerrekursgerichts fielen, hatte die Justizkommission 21 Ämter ausgeschrieben und 67 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Dazu kamen drei von den Gerichten in ihrem Vorschlagsrecht überwiesene Bewerbungen. Die Justizkommission 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 Justizkommission 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 Justizkommission aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen.

2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene

Während das Jahr 2021 für die Staatsanwaltschaften noch im Zeichen der Einschränkungen durch die Corona-Pandemie stand, manifestierte sich die Aufhebung dieser Massnahmen im Jahr 2022 in einer sehr hohen Zahl von neuen Fällen. Das öffentliche Leben hat wieder Fahrt aufgenommen und zwar in allen Bereichen, was sich bei den Staatsanwaltschaften in rekordhohen Eingangszahlen niederschlug.

Ein grosses Ereignis im Berichtsjahr war für die Staatsanwaltschaften der Bezug des Polizei- und Justizzentrums (PJZ). Mit dem Einzug der Oberstaatsanwaltschaft sowie der drei Kantonalen Staatsanwaltschaften arbeiten diese seit dem vergangenen Jahr nun unter einem grossen gemeinsamen Dach.

Durch Pensionierungen und Beförderungen waren die Staatsanwaltschaften 2022 auch mit der neuen Besetzung zahlreicher Stellen auf Führungsebene beschäftigt. Intern wurden die durch STR2020 implementierten Verhaltens- und Führungsgrundsätze in der Organisation etabliert.

2.5.1.1 Geschäftslast

Für die Staatsanwaltschaften bedeutete die Aufhebung der pandemiebedingten Einschränkungen die stärkste Zunahme an neu eingegangenen Fällen seit zehn Jahren. Rund 30'400 Neueingänge waren zu verzeichnen, was einer Zunahme von 9,1% gegenüber dem Vorjahr entspricht. Insbesondere im Bereich der Urkundendelikte (z.B. im Zusammenhang mit Corona-Zertifikaten), und der Verstösse gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz wurde vermehrt delinquant. Ebenso haben die Gewaltdelikte gegenüber dem Vorjahr zugenommen.

Gespürt haben diese Zunahme der Delinquenz insbesondere die Regionalen Staatsanwaltschaften (+9,2%), etwas vermindert die auf besondere Deliktsarten spezialisierten Kantonalen Staatsanwaltschaften (+5,2%), wobei die Anzahl Neueingänge nicht allein entscheidend für die Belastungssituation ist. So ist beispielsweise bei der Staatsanwaltschaft III trotz gleichbleibender Neueingänge die Anzahl Tatboxen (eine Tatbox enthält sämtliche Informationen über jeweils ein strafrechtlich relevantes Ereignis, wie Tatzeit, Tatort, Sachverhalt, Modus operandi und der Identität eines Täters) massiv gestiegen, wodurch der Erledigungsquotient aufgrund der zunehmenden Komplexität der Fälle gesunken ist.

Gegenüber dem Vorjahr konnten insgesamt 5,6% mehr Fälle abgeschlossen werden (30'191). Wegen der rekordhohen Eingangszahlen haben leider die Pendenzen dennoch um 6,5% (insgesamt 11'311) zugenommen, was auch dem Umstand geschuldet ist, dass die Verfahren immer aufwändiger geführt werden müssen (z.B. vermehrte Siegelungsanträge, vermehrte Teilnahmerechte).

Regionale Staatsanwaltschaften

Genau 29'429 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf Regionalen Staatsanwaltschaften ein. Die Staatsanwaltschaft See/Oberland weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft eine Abnahme der Fälle um 0,4% auf. Die Anzahl der Abschlüsse liegt bei den Regionalen Staatsanwaltschaften mit 6,7% deutlich über dem Vorjahr. Aufgrund der hohen Eingangszahlen sind die Pendenzen dennoch um 5,6% angestiegen und bleiben mit 10'041 Fällen auf hohem Niveau. Bezüglich der Altersstruktur sind 86,2% der Fälle weniger als ein Jahr alt, 12,1% kommen zwischen einem und zwei Jahren zu liegen und ein Anteil von 1,7% der Fälle ist älter als drei Jahre. Weiterhin führend sind die Delikte gegen das Vermögen, gefolgt von den Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz und solchen gegen die Freiheit.

Insbesondere die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland mit der Flughafenregion ist seit Jahren stark belastet und hatte teilweise bis zu 14% mehr Eingänge als in der Vorjahresperiode. Dies liegt einerseits daran, dass Winterthur eine Wachstumsregion ist und andererseits an dem dortigen Fallgut. Dieses weist den Spitzenwert an älter als zwei Jahre alten Fällen auf und beinhaltet rund 60 Fälle, welche gemäss Schätzung bei der Zuteilung mehr als zehn Arbeitstage zur Bearbeitung beanspruchen, was alleine schon 600 Arbeitstage bzw. drei Staatsanwalts- bzw. Staatsanwältinnenstellen während eines Jahres beanspruchen würde. Der Oberstaatsanwaltschaft ist es wichtig zu betonen, dass vor allem exogene Ursachen für die Belastungssituation verantwortlich seien. Die Qualität der Arbeit der Amtsstelle stimme. Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland weise den kantonalen Spitzenwert bei den Erledigungen pro Fallbearbeitenden auf und sei die einzige Amtsstelle, welche die Anzahl Anklagen prozentual habe steigern können. Um die Belastungssituation zu entschärfen, hat die Oberstaatsanwaltschaft zusätzliche Stellen geschaffen, u.a. eine fünfte Jokerstelle bei den Staatsanwälten bzw. Staatsanwältinnen. Schliesslich wurden Fälle an andere Staatsanwaltschaften abgegeben. Eine Analyse der Oberstaatsanwaltschaft hat gezeigt, dass es im Jahr 2023 ca. 100 Fälle pro Monat sind, welche verschoben werden müssen und es hat sich gezeigt, dass die Amtsstellen Zürich-Sihl und Zürich-Limmat die Kapazität haben, diese Fälle zu bewältigen. Mitte Jahr wird die Situation von der Oberstaatsanwaltschaft neu analysiert werden. Weiter wird die Amtsstelle neu in fünf statt bis anhin vier Abteilungen aufgeteilt, womit eine Abteilungsleiterin oder ein Abteilungsleiter mehr für Coaching und Beratungstätigkeit zur Verfügung steht. Dies ergibt auch eine Entlastung bei der Brandtour, welche nun alle fünf statt vier Wochen wechselt. Attraktive Arbeitsbedingungen sind zentral, insbesondere weil sich die Belastungssituation bei der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland bei den Mitarbeitenden herumgesprochen hat und Neubesetzungen daher nicht immer einfach sind. Zudem ist gemäss dem dortigen Leitenden Staatsanwalt die Beset-

zung ordentlicher Staatsanwaltschaftsstellen durch die politischen Parteien nicht immer gewährleistet, weil sie nicht immer ausreichend Anwärter und Anwärterinnen für die Stellen bringen könnten.

Die eingeleiteten Entlastungsmassnahmen erscheinen der Justizkommission sinnvoll, auch wenn ihre Wirkung aufgrund der enormen Fallzunahme mehrheitlich "verpufft". Ebenso erscheint es ihr aber auch wichtig, im mittleren Kader die Führungskultur zu überprüfen.

Kantonale Staatsanwaltschaften

Die Kantonalen Staatsanwaltschaften verzeichneten 2022 bei den Falleingängen eine Zunahme von insgesamt 50 Fällen. Während die Staatsanwaltschaften I und II eine Zunahme verzeichnen, bleiben die Eingänge bei der Staatsanwaltschaften III auf dem Niveau des Vorjahres. Insgesamt konnten die Kantonalen Staatsanwaltschaften gegenüber dem Vorjahr 15,5% weniger Fälle erledigen. Zusammen mit der Zunahme der Eingänge stiegen die Pendenzen um 150 Fälle bzw. 13,4% auf 1270.

Haupterledigungsarten und Verfahrensdauer

Mit 50% werden genau die Hälfte der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften insgesamt mit einer Einstellung oder Sistierung erledigt, wobei diese Zahl bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften mit 67% erheblich grösser ist. 47% der Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und 12% der Verfahren bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften enden mit einem Strafbefehl. Anklage wurde in 4% der Fälle bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und in 21% der Fälle bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften erhoben.

Die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte haben im Jahr 2022 in ihrem Zuständigkeitsbereich insgesamt rund 15'000 Strafbefehle erlassen. Dabei wird die Täterschaft in diesem besonderen Verfahren ohne Gerichtsverfahren von der Staatsanwaltschaft bestraft. Obwohl Strafbefehle viel häufiger zur Anwendung gelangen als Anklagen an ein Gericht, ist diese Verfahrensform in der breiten Öffentlichkeit weniger bekannt. Im Strafbefehlsverfahren überprüft die Staatsanwaltschaft anhand der von der Polizei erstellten Akten, ob ein plausibles Geständnis der beschuldigten Person vorliegt oder der Sachverhalt anderweitig ausreichend geklärt ist (z.B. durch ein Radarfoto). Wenn die Staatsanwaltschaft dazu kein Strafmass über sechs Monate Freiheitsstrafe oder 180 Tagessätzen Geldstrafe für angemessen hält, erlässt sie einen Strafbefehl. Sind die Parteien damit nicht einverstanden, so können sie Einsprache erheben. Der Strafbefehl ist aus Sicht der Staatsanwaltschaften ein Arbeitsinstrument, das sich im Alltag weitestgehend bewährt hat und zur Bewältigung der Flut an Strafverfahren unter den heutigen Strukturen und Rahmenbedingungen nicht mehr wegzudenken ist. Kritische Stimmen weisen darauf hin, dass die Staatsanwaltschaft mit dem Strafbefehl eine Art Richter- bzw. Richterinnenfunktion innehat. Es erscheint der Justizkommission zentral, dass sich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Brisanz der Thematik bewusst sind und mit dem Element des Strafbefehls entsprechend sorgfältig umgehen. Im Kanton Zürich werden heute alle Strafbefehle im Vieraugenprinzip durch die Leitende Staatsanwältin oder den Leitenden Staatsanwalt auf Richtigkeit und Angemessenheit überprüft. Die Oberstaatsanwaltschaft hat in diesem Zusammenhang 2022 für das Jahr 2021 auch die Zahlen zu den Verfahrenswegen nach Einsprache gegen einen Strafbefehl erhoben. 34% enden demnach in einem Rückzug der Einsprache, 18% in einer Überweisung an das Bezirksgericht, in 29% wird ein neuer Strafbefehl erlassen, in 6% Anklage erhoben und 13% enden in der Einstellung des Verfahrens.

2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung

Bei der Zürcher Staatsanwaltschaft arbeiteten im Jahr 2022 472 Personen in 392 Vollzeiteneinheiten. Rund zwei Drittel der Arbeitnehmenden sind Frauen, ein Drittel Männer. 61% der Beschäftigten arbeiten in Vollzeiteinheiten, 39% arbeiten in Teilzeiteinheiten. Bei den Staatsanwaltschaften sind 44% mit kaufmännischer und 56% mit juristischer Ausbildung tätig. Die Staatsanwaltschaften konnten die Rekrutierung im Rahmen des vom Regierungsrat bereits bewilligten Stellenetats weiter erfolgreich vorantreiben und bis anhin 26 der bis 2026 insgesamt 36 umzusetzenden neuen Stellen besetzen. Die Rekrutierung im Bereich der juristischen Stellen bei den Staatsanwaltschaften stellt noch kein grundsätzliches Problem dar, auch wenn die Rekrutierung unterschiedlich erfolgreich verläuft. Ausbildungsmodulare für junge (Assistenz-) Staatsanwältinnen und -anwälte sowie Auditorinnen und Auditoren sollen hier den juristischen Nachwuchs weiterhin sichern. Hingegen gestaltet sich die Suche nach kaufmännischem Personal je länger je herausfordernder, weil die Staatsanwaltschaften im kaufmännischen Bereich als Arbeitgeberin mit grosser Konkurrenz aus der Privatwirtschaft zu kämpfen haben, welche bezüglich Lohnniveau attraktiver ist. Es gilt hier mit kreativen Lösungen als Arbeitgeber weiterhin interessant zu bleiben. Dass dies möglich ist, zeigt beispielsweise die Anstellung von Jus-Studierenden im Teilzeitmodell, womit man gute Erfahrungen gemacht hat.

Seit der letzten Berichterstattung haben alle drei Kantonalen Staatsanwaltschaften infolge Pensionierungen eine neue Leitung erhalten. Mit dem Ruhestand langjähriger Führungspersonen ist immer auch ein grosser Verlust an Know-how verbunden. Ein einheitliches und amtsstellenübergreifendes Wissensmanagement ist unabdingbar, um den Transfer dieser wichtigen Ressource auch bei Führungswechseln sicherzustellen. Die Justizkommission wünscht sich hier weiterhin eine strukturiertere und systematischere Sammlung des vorhandenen Wissens bei den Staatsanwaltschaften in einem die einzelnen Amtsstellen übergreifenden Wissensmanagement.

Die positiven Erfahrungen mit der Arbeit von zu Hause aus während der Pandemie haben dazu geführt, dass bei einer Vollzeitstellung 30% der Arbeit im Homeoffice erledigt werden durfte. Bei Teilzeiteinheiten reduzierte sich der Anteil Homeoffice entsprechend. Dieses Modell stellte sich als zu wenig flexibel heraus, so dass nun Homeoffice ab einer 50% Anstellung zugelassen ist und zwar im Umfang von bis zu einem Tag pro Woche. In begründeten Ausnahmefällen kann bewährten Mitarbeitenden ab einem Beschäftigungsgrad von 80% Homeoffice bis maximal zwei Tage pro Woche bewilligt werden. Auch die Mitarbeitenden der Zentralen Dienste können Homeoffice machen. Ausgeschlossen von der Regelung sind die Mitarbeitenden in Ausbildung. Zudem kann die Einzelbewilligung auch wieder entzogen werden.

Mit der Reorganisation im Zuge von STR2020 wurde das Modell des oder der Abteilungsleitenden in Linien ("AL in Linie") eingeführt mit dem primären Ziel die Führungsspanne zu verkleinern und den Mitarbeitenden mehr allfällige Coachings- und Beratungsmöglichkeiten zu bieten. Durch die grössere Nähe zu den Mitarbeitenden soll beispielsweise auch erkannt werden, wenn ein Staatsanwalt oder eine Staatsanwältin zu lange an einem Fall dran ist.

Die Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden gehen oftmals mit belastenden Situationen einher, die jedem Mitarbeitenden nahe gehen können, deshalb ist es sicherlich begrüssenswert, wenn die Zeit und die Möglichkeit geboten werden, sich auszutauschen und sich auch fachliche Unterstützung zu holen. Je nach Amtsstelle wird der Aufwand der "AL in Linie" für ihre Führungstätigkeit zwischen 30-50% ihrer Arbeitszeit beziffert, wobei die Spannweite variiert. Dabei handelt es sich um Arbeitszeit, welche nicht für die Fallbearbeitung aufgewendet werden kann, so dass die entsprechende Arbeit wiederum auf die übrigen Mitarbeitenden zurückfällt oder die "AL in Linie" mehr arbeiten müssen. Genanntes Ziel der Oberstaatsanwaltschaft ist,

dass das Coaching im Endeffekt aufwandneutral ist. Es sollte dazu führen, dass die Mitarbeitenden letztlich effizienter und fokussierter arbeiten und so den Coachingaufwand kompensieren. Diese Gleichung scheint noch nicht bei allen Staatsanwaltschaften aufzugehen und es ist sicherlich zu überlegen, ob das Modell bei kleineren Amtsstellen Sinn macht. Entsprechende Zahlen werden zu Vergleichszeiten von der Oberstaatsanwaltschaft momentan erhoben und die Justizkommission empfiehlt, diese genau auszuwerten und aufgrund der Ergebnisse in der Handhabung des neuen Führungsmodells flexibel zu bleiben.

2.5.1.3 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung

Grundsatz

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 im Jahr 2019 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2019–2022 bestimmt. In diesem Berichtsjahr galt es, Erkenntnisse zu den festgelegten Schwerpunkte der seniorenzentrierten Kriminalität, Geldwäscherei, digitalen Strafverfahren, Gefährdung durch psychische auffällige Personen sowie Gewalt gegen Frauen weiterhin zu gewinnen und zu entscheiden, welche Schwerpunkt man auch in der Periode 2023–2026 weiterverfolgen respektive neu dazu nehmen will (RRB Nr. 351/2023).

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. Betroffene oder deren Umfeld erstatten aus mannigfaltigen Gründen, oftmals aus Scham oder aufgrund von Tabus, Abhängigkeiten usw. keine Anzeige. Um das bestehende Dunkelfeld zu erhellen, sollen die Öffentlichkeit, potenziell Betroffene, ihr Umfeld und spezifische Berufsgruppen, die mit älteren Menschen im Kontakt stehen, sensibilisiert werden. Auch müssen niederschwellige Meldemöglichkeiten für Missbräuche geschaffen werden. Zusammenfassend sollen die angestossenen Massnahmen vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse fokussiert weitergeführt, die interdisziplinäre Herangehensweise vertieft und die identifizierten Handlungsfelder weiterbearbeitet werden. Dies soll dazu beitragen, Delikte gegen ältere Menschen frühzeitig zu erkennen und zu verhindern.

Die Erkenntnisse zum Thema *Geldwäscherei* wurden im Juni 2022 in einem Schlussbericht zusammengefasst. Die darin enthaltenen Empfehlungen zur verstärkten Bekämpfung der Geldwäscherei sollen weitestgehend im Rahmen des Regelbetriebs der Strafverfolgungsbehörden und einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit mit ihren Partnern weiterverfolgt werden. Einzelne Aspekte sind überdies im Rahmen der Schwerpunktbildung für die nächste Legislatur zu berücksichtigen, insbesondere der Einsatz technischer Hilfsmittel und der Einbezug digitalisierter Zahlungsmittel.

Bezüglich des Schwerpunktes *digitale Strafverfahren*, welcher gemeinsam durch die Staatsanwaltschaft und die Kantonspolizei verantwortet wird, haben die letzten vier Jahre gezeigt, dass die Konzeption und die Umsetzung einer medienbruchfreien Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten im Strafverfahren zahlreiche organisatorische, prozessbezogene, rechtliche und technische Herausforderungen mit sich bringen, die weiterhin mit gemeinsamen Projekten bearbeitet werden müssen. Die Schwerpunktbildung soll mit angepassten Zielvorgaben fortgesetzt werden. Dabei ist die Umsetzung übergeordneter Projekte im Kanton Zürich ebenso sicherzustellen, wie die Weiterentwicklung der digitalisierten Zusammenarbeitsprozesse und der technischen Schnittstellen der dafür genutzten Arbeitssysteme. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Bedeutung neuer Technologien wie Kryptowährungen usw. für die Kriminalität und den

Umgang mit diesen im Strafverfahren zu richten. Weiter wird zu prüfen sein, wie die Zunahme digital ausgeführter Straftaten, der dynamische Technologiewandel und der steigende Bedarf an Know-how- und Toolentwicklung sich auf den von den Strafverfolgungsbehörden zu betreibenden Aufwand auswirkt.

Der Umgang mit als gefährlich eingeschätzten psychisch auffälligen Personen wird auch in Zukunft eine grosse Herausforderung darstellen. Eingriffe in die Grundrechte von Betroffenen sind vor dem Hintergrund ihrer gesundheitlichen Problemstellungen oftmals heikel. Die Ausgestaltung von geeigneten Massnahmen zur Schliessung von Versorgungslücken erfordert daher eine sorgfältige Prüfung hinsichtlich ihrer Rechtmässigkeit, ihrer Verhältnismässigkeit und ihrer praktischen Umsetzbarkeit. Gleichwohl sind präventive Massnahmen in diesem Bereich wichtig, da schweren Gewaltdelikten oftmals psychische Störungen bei den Täterinnen oder Tätern zugrunde liegen. Die Fortsetzung der laufenden Projekte ist deshalb wichtig und sinnvoll. Die Arbeiten können sich dabei nicht nur auf die Unterbringung beschränken, sondern müssen insbesondere auch Antworten auf den Umgang mit diesen Personen im Alltag der Strafverfolgungsbehörden und des Justizvollzugs entwickeln. Dies soll nun im Regelbetrieb der beteiligten Stellen erfolgen.

Gewalt an Frauen und insbesondere häusliche Gewalt ist auch im Kanton Zürich nach wie vor ein sehr ernstzunehmendes gesellschaftliches Problem. Im Jahr 2022 rückten die Polizeikräfte durchschnittlich 20 Mal pro Tag wegen familiärer Streitigkeiten aus. Oftmals münden diese Einsätze in Strafuntersuchungen durch die Staatsanwaltschaften. Rund zwei Drittel der Opfer von häuslicher Gewalt wünschen sich noch während des laufenden Verfahrens dessen Beendigung und erklären ihr Desinteresse. Der Wunsch nach sofortiger Beendigung der Gewalt wiegt dabei oft stärker als die Bestrafung des Täters. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes zum Schutz gewaltbetroffener Personen im Jahr 2020 hängt die Durchführung eines Strafverfahrens jedoch nicht mehr ausschliesslich vom Willen des Opfers ab. Die Verfahrensleitung ist nun verpflichtet, vor der Sistierung oder Einstellung eines Verfahrens mit dem Opfer ein persönliches Gespräch zu führen und zu schauen, ob sich die Situation tatsächlich beruhigt und verbessert hat. Ebenfalls als direkte Folge des neuen Bundesgesetzes haben die Zuweisungen zum Lernprogramm "Partnerschaft ohne Gewalt" markant zugenommen. Diese und weitere grossen Anstrengungen im Verlauf der letzten Jahre wie beispielsweise die Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit innerhalb der Strafverfolgungsbehörden sowie mit anderen Behörden und Institutionen haben viel Positives bewirkt. All diesen Bemühungen stehen jedoch die heutigen gesellschaftlichen Veränderungen entgegen, denen erneutes Konfliktpotenzial anhaftet. So waren die Jahre der vergangenen Legislaturperiode weitgehend durch die Auswirkungen der Coronakrise geprägt. Auch wenn sich entgegen allen Erwartungen die Anzahl registrierter Straftaten im Kontext häuslicher Gewalt nicht erhöhte, so haben sich die partnerschaftlichen und innerfamiliären Spannungsfelder verschärft. Der Krieg in der Ukraine, neue Migrationsbewegungen, Umwelt- und Energiekrisen werden nicht ohne kritische Auswirkungen auf das Sozialverhalten in der Gesellschaft bleiben, die es mit Blick auf häusliche Gewalt zu beobachten und frühzeitig aufzunehmen gilt. Vor dem Hintergrund all dieser Faktoren bleibt die häusliche Gewalt Schwerpunktthema für die Legislaturperiode 2023–2026.

Zu den fortgesetzten bzw. weiterentwickelten Schwerpunkten kamen als neue Schwerpunkte die Verhinderung von clanartigen kriminellen Strukturen sowie die Bekämpfung der Pädokriminalität im Netz dazu.

2.5.1.4 Infrastruktur

Umzug ins Polizei- und Justizzentrum

2022 haben die Mitarbeitenden der drei Kantonalen Staatsanwaltschaften sowie der Oberstaatsanwaltschaft ihre neuen Arbeitsplätze in kantonalen Polizei- und Justizzentrum (PJZ) bezogen. Die Oberstaatsanwaltschaft zieht bis anhin eine grundsätzlich positive Bilanz. Zahlreiche Abläufe funktionieren grundsätzlich zuverlässig und die Mitarbeitenden seien mit ihrem neuen Arbeitsort grösstenteils zufrieden.

Wie bei allen derart grossen Projekten besteht auch bei gewissen Abläufen im PJZ noch Optimierungsbedarf. Gewisse Mängel konnten schon behoben werden, so funktionieren die bis zur Ablösung durch den Digitalen Arbeitsplatz ersatzweise im Einsatz stehenden Geräte nach anfänglichen Schwierigkeiten nun zuverlässig.

Die offenen Büroräumlichkeiten warfen bei der Justizkommission einige Fragen bzgl. der Sicherheit der umherliegenden Akten auf, so insbesondere bei der Staatsanwaltschaft II, welche nebst Verfahren der Schwerpunktkriminalität und High-Tech-Cybercrime auch besondere Untersuchungen gegen Beamte, auch Polizeibeamte, führt. Dem erhöhten Diskretionsbedürfnis deren Abteilung A konnte man mit abschliessbaren Büros und Schränken sowie Tresoren nachkommen. Aus Sicht der Oberstaatsanwaltschaft ist die Nähe zur Kantonspolizei ein Vorteil, auch wenn darauf geachtet werden muss, die Distanz zwischen den polizeilichen Ermittlungen und der Untersuchung durch die Staatsanwaltschaft zu wahren. Die grundsätzlich im PJZ geltende Clean Desk Policy stellt speziell für mit sehr umfangreichen Verfahren betrauten Mitarbeitenden, beispielsweise der auf Wirtschaftskriminalität spezialisierten Staatsanwaltschaft III, weiterhin eine Herausforderung dar, solange die Verfahren noch nicht komplett elektronisch geführt werden können.

Noch nicht optimal ist die Dichte an Druckergeräten im Gebäude, die sich auch aufgrund von Belüftungsvorgaben nur in hierfür vorgesehenen Räumlichkeiten befinden. Es kommt immer wieder zu Staus bei den Druckern. Zumindest dem Scanbedarf konnte zwischenzeitlich mit Tischscannern begegnet werden. Auch was die Lüftung angeht, ist noch Optimierungsbedarf vorhanden und bei kurzfristig angesetzten Einvernahmen fehlt es teilweise an Sicherheitspersonal, weil dieses neu im Voraus gebucht werden muss. Momentan sind noch zahlreiche Transporte notwendig, da die Untersuchungshaft erst im Verlauf dieses Jahres ebenfalls im PJZ untergebracht werden sollte. Zuerst will man die Situation bei den vorläufigen Festnahmen besser in den Griff kriegen. Auch dieser Bereich ist wegen Personalmangel noch nicht voll leistungsfähig. Bei Personen in Verfahren der Kantonalen Staatsanwaltschaften wäre die Durchführung der Untersuchungshaft im PJZ eine Verbesserung. Denn die Polizei muss diese aus den Untersuchungsgefängnissen ins PJZ fahren, wobei die Kapazitäten bei den Transporten bereits heute am Anschlag sind.

In einzelnen Räumlichkeiten sind zudem die Notfallknöpfe noch schlecht erreichbar, was gemäss Oberstaatsanwaltschaft behoben wird. Der Justizkommission ist es ein Anliegen, dass dem Sicherheitsaspekt, nicht nur im PJZ, sondern allen Amtsstellen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Justizkommission wird den Betrieb des PJZ weiterhin genau verfolgen und ist mit zwei ihrer Mitglieder in der aus Mitgliedern von Justizkommission, Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission bestehenden "Subkommission PJZ-Betrieb" vertreten und wird insbesondere ein Auge auf die für die Kernaufgabe wichtigen Abläufe im Gebäude haben.

IT

Die Justizkommission hat sich im Berichtsjahr verschiedentlich mit der Oberstaatsanwaltschaft über die Digitalisierung der Strafakten unterhalten. Im Zuge der Lancierung oder Weiterentwicklung verschiedener Digitalisierungsprojekte, wie beispielweise Justitia 4.0 oder des elektronischen Aktenmanagements kommt es momentan zu Doppelspurigkeiten in der Aktenführung. Man befindet sich in einer Übergangsphase, in welcher noch das Primat der Papierakte gilt, während im Hintergrund die Umstellung auf die elektronische Akte läuft. Es gibt Amtsstellen, die bei gewissen Fällen schon elektronische Dossiers führen, dennoch muss doppelspurig gearbeitet werden, weil die Akten (auch) in Papierform an die Gerichte weitergegeben werden müssen. Dafür braucht es genügend Scanner, insbesondere auch Tischscanner, da die Akten vorderhand noch nicht zentral eingescannt werden. Davon möchte man jedoch eigentlich wegkommen, denn in vielen Amtsstellen ist nicht restlos geklärt, wer die Akten scannt. Oftmals sind dies die Verwaltungsassistentinnen und Verwaltungsassistenten, mancherorts aber auch die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte selbst. Eine amtsstellenübergreifende Regelung gibt es nicht. In der STA I läuft momentan jedoch ein Pilotprojekt zum Aktenmanagement, in welchem ein Hochleistungsscanner zur Verfügung steht und während drei Monaten alle Dokumente direkt gescannt und dann abgelegt und verteilt werden. Nach Ablauf der Pilotphase wird das Projekt evaluiert werden. Ziel der Oberstaatsanwaltschaft ist die vollständige digitale Aktenführung bis zur Anklageerhebung, als bis zur Übergabe an die Gerichte. Für diese Übergabe werden die Akten momentan noch doppelt, also digital und auf Papier geführt. Nicht nur das Einscannen, auch die Ablage erfordert ein leistungsfähiges System. Zudem müssen die Akten digital bearbeitbar sein. Was die Qualität der bereits gescannten Akten der Polizei angeht, so differiert diese noch stark und muss definitiv konstanter werden. Oftmals sind auch die elektronischen Akten und die Papierakten nicht kongruent, so dass in mühsamer Arbeit Dokument um Dokument verglichen werden muss. Gesamthaft bringt die Digitalisierung momentan bei den Staatsanwaltschaften noch keinen Effizienzgewinn, sondern einen zusätzlichen Aufwand. Wer auf der Amtsstelle diesen genau zu leisten hat, ist zudem nicht einheitlich geklärt. Zwar konnte die Justizkommission im Vergleich zur Vorjahr gesamthaft eine gewisse Verbesserung im Bereich der Handhabung der hybriden Aktenführung feststellen und begrüsst den Pilotversuch bei der STA I, doch scheint diese Thematik die Strafverfolgungsbehörden noch eine Weile zu beschäftigen. Bis zu einer etablierten einheitlichen Lösung erscheint es der Justizkommission wichtig, dass ausreichend, den qualitativen Anforderungen genügende Scan- und Druckgeräte für die Mitarbeitenden zur Verfügung stehen, so dass der Arbeitsfluss nicht behindert wird. Dies scheint momentan noch nicht auf allen Amtsstellen gewährleistet zu sein.

Was die Archivierung bzw. Vernichtung von Akten angeht, so gibt es klare Abläufe, welche der Justizkommission als sinnvoll erscheinen. Für die Vernichtung bestimmte Dokumente werden in abgeschlossenen Metallern gesammelt und von einer professionellen Firma zur Vernichtung abgeholt. Nicht mehr verwendete Hardware wird von DigiSol behändigt und vernichtet.

Mit dem IT-Support per Ticketsystem sind die Staatsanwaltschaften grundsätzlich zufrieden. Zu Problemen führt dieses System allerdings dann, wenn beispielweise bei Einvernahmen ausserhalb der Bürozeiten die IT-Systeme versagen und somit der Support kurzfristig nicht gewährleistet ist.

2.5.1.5 Revision der Strafprozessordnung (StPO)

Die Revision der StPO wurde im Juni 2022 verabschiedet und soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten. Die Oberstaatsanwaltschaft konnte sich im Rahmen ihrer aktiven Begleitung des Ge-

setzungsprozesses mit ihren Vorstellungen bezüglich der Teilnahmerechte nicht durchsetzen. Es wurde nun eine Arbeitsgruppe gebildet, welche prüft, was die revidierten Teilnahme- und Geschädigtenrechte organisatorisch bedeuten. Dazu sollen interne Dokumente bereitgestellt werden und man ist in Gesprächen mit der Polizei.

2.5.2 Jugendstrafrechtspflege

Die Jugendkriminalität im Kanton Zürich hat sich stabilisiert. Die Jugendgewalt hat 2022 sogar zum ersten Mal seit sechs Jahren abgenommen. Während die Zahl der Gruppendelikte zurückging, nahm die Zahl der Einzeltaten zu. Das Durchschnittsalter der delinquierenden Jugendlichen ist leicht gesunken.

2.5.2.1 Geschäftsgang und Deliktart

Seit dem Tiefstwert im Jahr 2012 steigt im Kanton Zürich die registrierte Jugendkriminalität wieder an. Die Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich eröffneten im Berichtsjahr gegen 5994 Jugendliche ein Strafverfahren. Dies ist ein Plus von 0,6 % im Vergleich zum Vorjahr. Davon wurden 884 Jugendliche wegen eines Gewaltdelikts angezeigt, was ein Minus von 12,8% gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Mit 4,5% betraf gut jede 20. Verurteilung ein Delikt gegen Leib und Leben. Die Verurteilungen wegen Vermögensdelikten haben mit 21,2% leicht abgenommen. Zugenommen haben die Verurteilungen wegen Delikten gegen die Freiheit wie Hausfriedensbruch, Drohung und Nötigung. Ihr Anteil betrug 6,2% (2021: 5,6%). Die Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz stiegen ebenfalls an, ihr Anteil lag neu bei 17,4% (2021: 13,6%). Die Verstösse gegen das Betäubungsmittelgesetz nahmen seit 2017 kontinuierlich ab und sind bei 9,7% angelangt. Bei den Verurteilungen wegen Delikten gegen die sexuelle Integrität gab es eine Zunahme von 2,5% (2021) auf 2,9%. Der Anteil an verurteilten Mädchen über alle Delikte hinweg nahm leicht ab und lag 2022 bei 26,6% (2021: 27,2%). Der Ausländeranteil betrug 36,8% (2021: 34,4%) und bewegte sich damit etwas über dem langjährigen Mittel von einem Drittel.

Im vergangenen Jahr erliessen die fünf Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich 4593 Strafbefehle, etwas weniger als im Vorjahr (4929). In 39 Fällen erhoben sie Anklage bei den Jugendgerichten. Sie sprachen 4401 Strafen (2021: 4775) aus, darunter 2515 (2021: 2761) Verweise, 808 (2021: 927) persönliche Leistungen, 955 (2021: 922) Bussen und 123 (2021: 144) Freiheitsentzüge. In 0 (2021: 7) Fällen sahen sie von einer Bestrafung ab. Bei 22 (2021: 9) zum Tatzeitpunkt volljährigen Personen ordneten die Jugendanwaltschaften und Gerichte 33 (2021: 14) Erwachsenenstrafen an. Wie bereits in den Vorjahren haben die Jugendanwaltschaften Gewaltstraftaten prioritär behandelt. 3169 Strafbefehle von minderschweren Delikten oder 68,4% (+ 5,7%) wurden schriftlich erlassen.

Insgesamt waren 41 (2021: 32) Jugendliche am Stichtag 31. Dezember 2022 stationär untergebracht, 172 (2021: 162) Jugendliche befanden sich in einer ambulanten Schutzmassnahme. Insgesamt wurden im letzten Jahr 10 stationäre (2021: 12) sowie 75 ambulante (2021: 77) Schutzmassnahmen angeordnet. Die Kosten für die Schutzmassnahmen sanken von 19,3 Mio. Franken auf 18,9 Mio. Franken.

Während die Zahl der Gruppendelikte zurückging, nahm die Zahl der Einzeltaten zu. Ihr Anteil lag bei 45,5% (2021: 36%). Der Zeitpunkt von Delikten verschob sich prozentual im Vergleich zum Vorjahr wieder mehr in den Tag (45,2%). Der Anteil an nächtlichen Vorfällen liegt mittlerweile noch bei 20,5% (2020: 28,5%). Obwohl der öffentliche Raum weiterhin den primären

Tatort (35,2%) darstellte, stieg der Anteil an Gewaltstraftaten an Schulen mit 12,2% zum ersten Mal seit 2018 wieder an.

2.5.2.2 Infrastruktur und IT

Plätze für straffällige Jugendliche mit schweren psychischen Problemen

Das mangelhafte Angebot für entsprechende Jugendliche ist ein Dauerbrenner, gemäss dem Leitenden Oberjugendanwalt aber nachvollziehbar. 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. Für die ganz gefährlichen Jugendlichen gibt es zwei Notfallplätze. Eine kleine Entlastung zeichnet sich bei psychologisch-psychiatrisch auffälligen Mädchen mit der Schaffung einer Abteilung in einer Institution in Winterthur ab, deren Eröffnung auf kommenden Herbst erwartet wird. Zudem erfolgt zurzeit mit einem externen Partner eine Bestandesaufnahme und eine Bedarfsanalyse betreffend stationärer Plätze, was ebenfalls auf diesen Zeitpunkt hin einen Überblick verschaffen soll.

IT

Auch bei den Jugendanwaltschaften ist der digitale Wandel im Gange, wobei die Oberjugendanwaltschaft hier initiativ vorgegangen ist. Die Jugendanwaltschaften sind fünf Amtsstellen mit fünf Kulturen und teilweise verschiedenen Abläufen. Diese will die Oberjugendanwaltschaft harmonisieren und hat mit einem externen Büro die wichtigsten 125 Prozesse im Bereich Untersuchung und Vollzug so aufgezeichnet, dass sie für die digitale Entwicklung kompatibel sind.

2.6 Schlussbemerkungen und Dank

Die Justizkommission stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte weiterhin mit sich rasch und laufend ändernden Entwicklungen und steigenden Ansprüchen konfrontiert werden. Der Einzug ins PJZ ist vollzogen und im gelebten Alltag treten nun die Vor- und Nachteile dieses riesigen Gebäudes an den Tag. Zahlreiche Abläufe funktionieren zuverlässig, bei einigen Themen besteht aber noch Optimierungspotential. Dieses ist auch beim Thema der Digitalisierung weiterhin vorhanden, auch wenn die Justizkommission im Vergleich zum Vorjahr einige Verbesserungen erkennen kann. Die Justizkommission dankt sämtlichen Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte für den geleisteten grossen Einsatz.

Zürich, 13. Juni 2023

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:

Tobias Mani Katrin Meyer

3 Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2022, Bereich Rechnung

3.1 Einleitung

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2022 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

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

3.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2022

Einführung

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 543 Mio. Franken aus. Das Budget einschliesslich allen Nachtragskrediten und Kreditübertragungen (Budget^{plus}) rechnete mit einem Aufwandüberschuss von –523 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um 1,066 Mrd. Franken besser als budgetiert ausgefallen. Ausschlaggebend für den guten Abschluss waren mehrere nicht budgetierte Effekte, insbesondere höhere Steuererträge (+964 Mio. Franken), die höheren Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (+124 Mio. Franken) und der Zürcher Kantonalbank (+50 Mio. Franken).

Steuererträge

Mit 8,553 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Insgesamt stiegen die Steuererträge gegenüber dem Budget 2022 um 964 Mio. Franken oder 12,7%. Alle Steuerpositionen erwiesen sich als äusserst robust. Die in der Planung erwarteten Effekte der Corona-Pandemie mit einer Abschwächung der Wirtschaft sind nicht in diesem Ausmass eingetreten.

Die Steuererträge der natürlichen Personen stiegen gegenüber dem Budget mit 576 Mio. Franken absolut gesehen am stärksten. Zu diesem Ergebnis trugen die Nachträge (+411 Mio. Franken) und die Erträge der laufenden Periode (+164 Mio. Franken) bei. Diese setzen sich aus höheren Einkommenssteuern (+69 Mio. Franken) sowie Vermögenssteuern (+95 Mio. Franken) zusammen.

Auch bei den Steuererträgen der juristischen Personen wurde der budgetierte Wert übertroffen (+67 Mio. Franken).

Bei den Quellensteuern sind die Abweichungen zum Budget von 183 Mio. Franken auf höhere Zahlungseingänge und die Quellensteuerreform zurückzuführen.

Beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer betrug die Verbesserung gegenüber dem Budget 62 Mio. Franken.

Eigenkapital und Nettoschulden

Dank dem hohen Ertragsüberschuss stieg das Eigenkapital um 543 Mio. Franken auf 11,831 Mrd. Franken.

Geldflussrechnung

Im Berichtsjahr nahmen die flüssigen Mittel um 773 Mio. Franken zu. Dem Staatshaushalt flossen aus betrieblicher Tätigkeit 2,037 Mrd. Franken zu und aus Investitionstätigkeit 936 Mio. Franken ab. Dazu kamen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 327 Mio. Franken.

Investitionsrechnung und Nettoschulden I

Der Saldo der Investitionsrechnung 2022 betrug –971 Mio. Franken (Vorjahr: –1,288 Mrd. Franken). Die Investitionsausgaben waren mit 1,141 Mrd. Franken um 334 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Die Investitionseinnahmen betragen im Berichtsjahr 170 Mio. Franken und waren damit um 16 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Im Berichtsjahr lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 132,2%. Damit konnten die Nettoinvestitionen vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Nettoschulden I – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahmen um 282 Mio. Franken oder 6,8% auf 3,876 Mrd. Franken ab.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2022 zu genehmigen.

3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2022

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2022 ergaben sich für die Finanzkommission verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Behandelt wurden dabei die folgenden Themenbereiche:

1. Stellen: Budgetierte und effektiv besetzte Vollzeitäquivalente für das Jahr 2022.
2. Immobilien: Berechnung/Veränderung Richtpreise (pro m² Hauptnutzfläche) der Gebäudeverrechnungsgruppen.
3. Polizei- und Justizzentrum (PJZ): Verwendung des im Budget 2022 zentral eingestellten Mehraufwandes von 24,7 Mio. Franken in den einzelnen Leistungsgruppen.
4. Anträge zum Budget 2022: Umsetzung der vom Kantonsrat überwiesenen Budgetanträge in den Leistungsgruppen 8500 Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft sowie 8910 Natur- und Heimatschutzfonds.
5. Horizon 2020: Direkte und indirekte finanzielle Auswirkungen des Ausschlusses der Schweiz von Horizon 2020.

Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

3.4 Prüfung der Rechnung 2022 durch die Finanzkontrolle

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

Am 25. Mai 2023 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2022 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 Verwaltungsvermögen sowie beim Ausweis von 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 2022 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2022 liegt bei 18,6 Mio. Franken zugunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses. Das Jahresergebnis von 543 Mio. Franken wäre somit um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto +18,6 Mio. Franken höher ausgefallen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2022 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf⁸:

3.4.1 Bilanzierung und Bewertung

Schätzungsunsicherheiten im Bereich der Heimfinanzierung (Rückstellung zur Abwicklung der Versorgertaxen)

Feststellungen der Finanzkontrolle:

Der Kanton erstattet den Gemeinden Versorgertaxen für die Jahre 2006 bis 2016 sowie 2018 bis 2021 zurück und schätzt die Kosten auf ca. 364 Mio. Franken. Die getroffenen Annahmen zur Berechnung der Rückstellung unterliegen einer erheblichen Schätzunsicherheit und sind insgesamt betrachtet weder genügend erhärtet noch in ihrer Bemessung als vorsichtig zu beurteilen.

Die Bildungsdirektion hat die Gemeinden im Jahr 2022 informiert, dass sie die Versorgertaxen über die Zeiträume 2006 bis 2016 sowie 2018 bis 2021 zurückerstattet. Dies aufgrund von Verwaltungsgerichtsurteilen in Einzelfällen, die unter anderem durch Pilotgemeinden erwirkt und die zuungunsten des Kantons gefällt wurden. Entsprechend wurde die bestehende Rückstellung von 20 Mio. um 344 Mio. auf rund 364 Mio. Franken erhöht.

Die Gemeinden können die Rückforderung ihrer Kosten effektiv, teilpauschal oder pauschal geltend machen. Die gewählte Variante kann bis Ende 2023 eingereicht werden.

⁸ Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2022.

Die Bildungsdirektion hat auf Basis eines Referenzjahres die Bruttoschuld auf die Dauer der Abwicklung hochgerechnet. Leistungen und Entgelte nach Sozialhilfegesetz und Zusatzleistungsgesetz werden mit 15% berücksichtigt und von der Bruttoschuld in Abzug gebracht. Die Verantwortlichen gehen zudem davon aus, dass sich die rechnerische Verpflichtung basierend auf den Erfahrungswerten der Abwicklung der «kleinen Vergangenheitsbewältigung» sowie der Möglichkeit der Pauschalisierung zusätzlich um rund 35% reduziert. Diese Annahmen unterliegen im Rahmen der bestmöglichen Schätzung einer erheblichen Unsicherheit und dürften – basierend auf den der Finanzkontrolle vorliegenden aktuellen Grundlagen zur Tendenz der Variantenwahl der Gemeinden – eher als optimistisch beurteilt werden. Die Schätzunsicherheit wird im Anhang zur Rechnung offengelegt.

Die um die vorgenannten Aspekte korrigierte Bruttoverpflichtung wurde bei der Berechnung der auszuweisenden Rückstellung nochmals um 20% reduziert. Dies wird mit vorhandenen Unsicherheiten sowie der Möglichkeit von Verhandlungen, insbesondere bei pauschalierten und teilpauschalierten Beiträgen, begründet. Mit Blick auf die bereits berücksichtigten Annahmen muss zumindest diese weitere Reduktion im Rahmen einer bestmöglichen Schätzung als nicht genügend erhärtet gelten.

Aufgrund der erheblichen Unsicherheit sowie der in der Berichterstattung und der mündlichen Kommunikation des Regierungsrates hohen öffentlichen Transparenz zu diesem Sachverhalt verzichtet die Finanzkontrolle darauf, die vorgenommene Rückstellung als fehlerhaft zu bezeichnen. Sie weist aber mit Nachdruck darauf hin, dass die getroffenen Annahmen weder genügend erhärtet noch in ihrer Bemessung als vorsichtig zu beurteilen sind.

Die Feststellungen der Finanzkontrolle kann die Finanzkommission nur unterstreichen. Für die Kommission bedauerlich ist insbesondere der Umstand, dass die Gemeinden mit der Bildungsdirektion nach dem Bundesgerichtsentscheid vom 17. Juni 2016 keine Lösung gefunden haben, wie man die zu viel bezahlten Beiträge in einer pragmatischen Art und Weise hätte zurückvergüten können. Bekanntlich haben sich die Gemeinden Regensdorf und Erlenbach in der Folge und in Absprache mit dem Gemeindepräsidentenverband (GPV) bereit erklärt, im Sinne eines Pilotverfahrens zwei parallel geführte Gerichtsverfahren gegen den Kanton zu führen und die bezahlten Versorgertaxen zurückzufordern. In dritter Instanz hat das Verwaltungsgericht die Begehren der beiden Gemeinden mit jeweiligem Urteil vom 28. März 2022 vollumfänglich gutgeheissen. Die vom Kanton geltend gemachten Einwände gegen die erhobenen Klagen wies das Verwaltungsgericht entsprechend in vollem Umfang ab, wobei die Bildungsdirektion auf einen Weiterzug ans Bundesgericht verzichtete.

Auch das von der Bildungsdirektion in Absprache mit dem Verband der Gemeindepräsidenten (GPV) und der Sozialkonferenz (SoKo) festgelegte Verfahren mit den drei Varianten dürfte mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand beim Kanton und den Gemeinden einhergehen. Eine rasche und möglichst unbürokratische Abwicklung wurde damit nach Meinung der Finanzkommission nicht gefunden. Dass für das Hin- und Herschieben von Steuergeldern zwischen zwei Staatsebenen ein derartiger finanzieller als auch personeller Aufwand betrieben werden muss, erachtet die Finanzkommission vor dem Hintergrund der bereits für die Gerichtsverfahren eingesetzten Steuergelder als stossend.

3.4.2 Sachanlagen im Verwaltungsvermögen

Nutzungsdauern bei Gefängnissen

Feststellungen der Finanzkontrolle:

Der Ausweis der Sachanlagen im Verwaltungsvermögen zeigt verschiedene Fehler und Mängel. Insbesondere wird im Einzelfall auf Nichteinhaltung von Aktivierungs- und Abschreibungsgrundsätzen, fehlerhafte Abgrenzungen nach dem Leistungsstand sowie uneinheitliche Verbuchungspraxis hingewiesen. Am Beispiel des nachstehenden Sachverhalts soll an dieser Stelle kurz auf den Umstand der Nichteinhaltung von Abschreibungsgrundsätzen eingegangen werden.

Mit Beschluss des Kantonsrates über die Bewilligung eines Objektkredits für den Neubau des Gefängnisses Winterthur wird das alte Gefängnis mit einem aktuellen Buchwert von 6,8 Mio. Franken voraussichtlich im März 2024 abgerissen. Da die Abschreibungsdauer des alten Gefängnisses über 2024 hinausläuft, hätten diese auf das Abbruchdatum verkürzt werden müssen. Die Abschreibungen für das Geschäftsjahr 2022 fielen somit um 2,6 Mio. Franken zu gering aus.

3.4.3 Offenlegung und Ausweis von Anhangsangaben

Berechnung und Ausweis der Teuerung bei Vorhaben

Feststellungen der Finanzkontrolle:

Festgestellte Fehler im Anhang wirken sich nicht auf die Bilanz oder Erfolgsrechnung und damit auf das Ergebnis aus. Dennoch sind die Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons wichtig. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die uneinheitliche Berechnung der Teuerung bei Verpflichtungskrediten.

Gemäss § 38 Abs. 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) können Verpflichtungskredite eine Bestimmung enthalten, wonach sich die bewilligte Ausgabe der Teuerung anpasst (Preisstandsklausel). Bei Anwendung einer Preisstandsklausel werden mit der Ausgabenbewilligung der massgebliche Preisindex und der Preisstand festgelegt (Angabe von Monat, Jahr und Indexstand). Die Abrechnung des Verpflichtungskredites genehmigt gemäss § 43 Abs. 3 CRG der Kantonsrat. Diese enthält im Sinne von § 36 Abs. 1 lit. d der Finanzcontrollingverordnung (FCV) die teuerungsbedingten Mehr- oder Minderausgaben, wenn die Ausgabenbewilligung eine Preisstandsklausel enthält.

Im Finanzbericht ist die Teuerung bei Verpflichtungskrediten grundsätzlich offenzulegen. Bei Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates sind die Angaben zur Teuerung nur vorzunehmen, wenn die Teuerung mehr als Fr. 200 000 beträgt. Ein freiwilliger Ausweis von kleineren Beträgen ist grundsätzlich möglich.

Im Berichtsjahr erfolgte die Berechnung der Teuerung bei den Verpflichtungskrediten uneinheitlich. Folgende Varianten wurden festgestellt:

1. Die Teuerung wird auf Basis der einzelnen Vergaben und Verträge berechnet.
2. Die Teuerung wird jährlich auf Basis der bewilligten Kreditsumme berechnet.
3. Die Teuerung wird ausschliesslich auf den Ausgaben berechnet.
4. Es wurde keine Teuerung berechnet, obwohl gemäss Beschluss vorgesehen.

Während die Variante unter Ziffer 1 eine aktuelle Teuerungsentwicklung zum Zeitpunkt der einzelnen Vergaben und Verträge berücksichtigt, wird bei der zweiten Version ein pragmatischer, statischer Ansatz auf Basis der bewilligten Kreditsumme verfolgt. Die dritte und vierte dargestellte Variante wurde einmalig festgestellt, wodurch von Einzelfällen auszugehen ist.

Im Rahmen der Abschlussprüfung lässt sich das finanzielle Ausmass der unterschiedlich angewendeten Teuerungsberechnungen nicht abschliessend ermitteln. Dies einerseits aufgrund der Vielzahl an Verpflichtungskrediten des Kantonsrates sowie Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates. Andererseits wäre hierfür ebenso eine zeitaufwändige Analyse aller Jahre seit Kreditbewilligung, die Entwicklung der Teuerung während dieser Jahre und auch die Vergaben und Verträge beizuziehen.

Zu beachten ist, dass sich die Kreditsumme bei Anwendung der unter Ziffer 2 aufgeführten Variante unzulässig erhöht. Dies insbesondere auch dadurch, weil sich die Kreditsumme durch die Teuerung bis zur Abrechnung weiterhin erhöht, auch nachdem der Bau fertiggestellt ist.

Die Finanzkommission teilt die Ausführungen der Finanzkontrolle und kommt im Sinne von Transparenz/Vergleichbarkeit zum Schluss, dass der Regierungsrat bei den Verpflichtungskrediten auf eine einheitlich angewendete Teuerungsberechnung hinwirken sollte.

3.4.4 Beteiligungsbericht

Feststellungen der Finanzkontrolle:

Der Beteiligungsbericht enthält alle vom Regierungsrat definierten bedeutenden Beteiligungen. Es erscheint angezeigt, die hierfür als Grundlage dienenden Kriterien, insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende Erarbeitung der Beteiligungsstrategie im Jahr 2023, zu reflektieren. Der Beteiligungsbericht geht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp.

Die bedeutenden Beteiligungen mit Zuständigkeit auf Stufe Regierungsrat werden seit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020 gestützt auf § 107 des Kantonsratsgesetzes (KRG) 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 (Ziff. 14.1 der PCG-Richtlinien).

Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn:

- a. der Anteil am Eigenkapital mindestens 30% beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt und
- b. bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen.

Auffällig ist dabei, dass der Regierungsrat die Beteiligung an der Abraxas AG nicht als bedeutend beurteilt. Dies obschon, der Anteil am Eigenkapital mit 42,4% ausgewiesen und der Anschaffungswert mit 5,1 Mio. Franken beziffert wird.

Mit Blick auf die übergeordneten Zielsetzungen und damit der Grundlage für die Beteiligung in der Eigentümerstrategie 2020 wie

- Synergienutzung (Effizienz, tiefe Kosten, Innovation),
- Stabilität (Vertraulichkeit, Verlässlichkeit, Effektivität),
- Sicherheit (Verfügbarkeit, Integrität, Datenschutz)

stellt sich die Frage, ob damit die Anforderungen gemäss lit. b, hinsichtlich der Risiken nicht erfüllt sind. Wie die Finanzkontrolle bereits im Semesterbericht vom 5. März 2018 festhielt, vertritt sie die Auffassung, dass die Abraxas AG als bedeutende Beteiligung zu beurteilen ist.

Darüber hinaus erscheint es der Finanzkontrolle angezeigt, das Kriterium des Anschaffungswertes zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligung nochmals zu reflektieren. Organisationen, welchen im Sinne der erweiterten staatlichen Aufgabenerfüllung erhebliche Bedeutung zukommen und sowohl gesellschaftlichen wie finanziellen Risiken ausgesetzt sind werden damit nicht umfassend in die vorliegende Berichterstattung einbezogen.

Der Beteiligungsbericht geht grundsätzlich auf alle in § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. 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.

Bezüglich der Massnahmen zur Risikobewältigung kann festgestellt werden, dass – soweit konkrete Massnahmen genannt werden – sich auch diese auf die engere unternehmerische Sicht beziehen. Verschiedene Beteiligungen weisen jedoch lediglich auf installierte Assurance-Systeme, wie IKS oder Riskmanagement-Systeme hin, ohne konkret auf besondere Massnahmen einzugehen.

Ab dem ersten Jahr der neuen Amtsdauer (2023) wird gestützt auf § 95 Abs. 3 und 4 KRG zusätzlich eine Beteiligungsstrategie erarbeitet und dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Diese wird die Eigentümerstrategien sämtlicher bedeutender Beteiligungen sowie eine Liste aller übrigen Eigentümerstrategien enthalten.

Nach wie vor bestehen bei einer grossen Anzahl von bedeutenden Beteiligungen keine Eigentümerstrategien im Sinne der vorgenannten rechtlichen Grundlagen (siehe Geschäftsbericht Teil 1, Seite 40). Die Erarbeitung solcher Grundlagen ist eingeleitet. So werden im Bereich der Bildungsinstitutionen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen ausgearbeitet, beziehungsweise liegen im Falle des Universitätsgesetzes zur legislativen Behandlung vor.

Bezüglich des Beteiligungsberichts darf erwartet werden, dass dieser künftig insbesondere hinsichtlich der Ausführungen zur Erfüllung der Leistungsaufträge und der Risikobeurteilung noch konkreter auf die Eigentümerstrategie fokussiert.

Die Finanzkommission schliesst sich den Ausführungen der Finanzkontrolle an. In Bezug auf die Frage, weshalb die Abraxas AG nicht als bedeutende Beteiligung eingestuft wird, soll zeitnah eine Stellungnahme des Regierungsrates eingeholt werden.

3.4.5 Ereignisse nach Bilanzstichtag

Im Jahr 2015 ist die Gesundheitsdirektion auf diskriminierende Lohneinreihung für kantonal angestellte Psychologinnen und Psychologen verklagt worden. Hierfür weisen drei Anstalten

des Gesundheitswesens sowie zwei Verwaltungseinheiten der Direktion der Justiz und des Innern bzw. der Bildungsdirektion Rückstellungen im Umfang von 13,4 Mio. Franken per Bilanzstichtag aus.

Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 8. März 2023 die Lohnklage definitiv abgewiesen. Die hierfür gebildeten Rückstellungen sind aufgrund dieses Ereignisses nicht mehr gerechtfertigt und sind zu Gunsten der Erfolgsrechnung aufzulösen. Eine entsprechende Erwähnung unter Ereignisse nach Bilanzstichtag fehlt.

3.4.6 Rücklagen und Gewinnverwendung

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

3.4.7 Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt kann die Finanzkommission von stabilen Prozessen zur Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen. Das Rechnungsergebnis 2022 ist erneut deutlich besser ausgefallen als budgetiert. Die Planungsunsicherheit ist aufgrund der Corona-Pandemie gross gewesen. Aber die Wirtschaftslage im Kanton Zürich hat sich wiederum robuster gezeigt als angenommen. Mit dem sehr guten Rechnungsergebnis konnte das Eigenkapital gestärkt und die Nettoschulden weiter reduziert werden. Dank dieser soliden finanziellen Situation erreicht der Kanton weiterhin die Höchstnote bei den Ratingagenturen Standard & Poor's und Fitch, mit stabilem Ausblick.

Von einer höheren SNB-Ausschüttung – wie das in den letzten Jahren der Fall war – wird der Kanton in absehbarer Zukunft allerdings nicht mehr profitieren können. Eine Herausforderung dürfte in dieser Hinsicht die Frage sein, wie der Staatshaushalt unabhängiger von nicht steuerbaren Erträgen gemacht werden kann. Risiken lassen sich aber auch im Bereich der Teuerung erkennen. So kann eine steigende Teuerung schnell auf die Kantonsfinanzen durchschlagen.

Die Finanzkommission 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 2022 bis Juni 2023

4.1 Einleitung

Gemäss § 35 des Kantonsratsreglements übt die Finanzkommission 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 KV dienen,
- Festsetzung des Steuerfusses,
- Genehmigung des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle,
- Geschäften zum Gemeinnützigen Fonds.

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

Im Berichtsjahr (1. Juli 2022 bis 30. Juni 2023) traf sich die Finanzkommission zu 31 Sitzungen.

4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben / sonstige Geschäfte

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

- Festsetzung Budget 2023 des Kantons Zürich, 5856
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Staatskanzlei für den Auftritt des Kantons Zürich als Gastkanton an der Olma 2023 in St. Gallen, 5857
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Stiftung Fotomuseum Winterthur für das Projekt «Neubau und Sanierung Fotomuseum Winterthur», 5863
- Betriebsbeitrag 2023–2027 aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Zoo Zürich AG, 5864
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an den Verein Zürcher Forum für das Projekt «Phänomene», 5866
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an das Amt für Landschaft und Natur für Leistungen im Bereich Naturbildung 2024–2028, 5877
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Sicherheitsdirektion für das Projekt «UEFA Women's EURO 2025», 5915 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Postulat KR-Nr. 255/2017 betreffend Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts, 5776
- Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement», 5790 (*Beratungsabschluss noch offen*)

- Postulat KR-Nr. 392/2019 betreffend Transparenz bei der Beurteilung von Regulierungsfolgebewertungen, 5793
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2023 (I. Sammelvorlage), 5907
- Genehmigung des Übertragungswerts der Kantonsapothek und die Bewilligung der Eigenkapitalerhöhung des Universitätsspitals Zürich, 5916 (*Beratungsabschluss noch offen*)

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

- Jahresrechnung 2022, Zwischenbericht (Stand 22. August 2022, RRB Nr. 1189/2022)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2022 vom 7. September 2022 bzw. 8. März 2023 (vgl. dazu Kapitel 4.5)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2022 vom 3. Mai 2023
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2022 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 9. Mai 2023
- Beitragsleistungen 2021 aus dem Gemeinnützigen Fonds
- Finanzplanung 2023–2026 des Gemeinnützigen Fonds

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.

4.3 Subkommissionen und Delegationen Legislatur 2019–2023

FIKO-Subkommissionen mit GPK-Vertretung:

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

Jürg Sulser, Vorsitz (GL, vormals FIKO)
André Müller (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)
Gabriel Mäder (JUKO)
Gabi Petri (JUKO)

GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung:

IKT und Digitale Verwaltung

Tobias Weidmann, Vorsitz (FIKO, vormals GPK)
Beat Habegger (GPK)
Gregor Kreutzer (GPK)
Romaine Rogenmoser (GPK)
Christian Schucan (FIKO)
Farid Zeroual (FIKO)

ABG-Subkommission mit FIKO-Vertretung:

*Deckungsbeiträge Weiterbildungen
und Dienstleistungen an den
Fachhochschulen*

Marc Bochsler, Vorsitz (ABG)
Christoph Fischbach (ABG)
Raffaela Fehr (ABG)
Elisabeth Pflughaupt (FIKO)
Selma L'Orange Seigo (FIKO)

Begleitender Ausschuss gemäss Finanzkontrollgesetz:

Tobias Langenegger

4.4 Themenschwerpunkte

4.4.1 Compliance in der kantonalen Verwaltung

Die Finanzkommission befasste sich in der abgelaufenen Legislatur 2019–2023 u. a. schwerpunktmässig mit dem Thema «Compliance in der kantonalen Verwaltung», wobei nicht einzelne Compliance-Fälle im Mittelpunkt stehen, sondern die Thematik als Ganzes (vgl. dazu die Ausführungen in Vorlage 5822a⁹, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021, S. 34f.).

Die im letzten Jahr bei einem Beratungsunternehmen in Auftrag gegebene Analyse ergab, dass bezüglich verschiedener Compliance-Aspekte noch Handlungsbedarf besteht für eine risikobasierte und schlanke Organisation bei der kantonalen Verwaltung. Als Folge davon reichte die einstimmige Finanzkommission am 24. April 2023 im Kantonsrat ein Kommissionspostulat (KR-Nr. 158/2023) mit folgendem Inhalt ein:

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

- Wie wird die Risikoanalyse (Risikobewertung und Abstimmung mit den Bereichen Risikomanagement und IKS) durchgeführt und festgehalten?
- Wie findet eine periodische und systematische Aktualisierung der Inhalte der Risikoanalyse statt?
- Welche systematischen Ansätze zur Aufdeckung von Compliance-Verstössen bestehen?
- Welche – zur prozessunabhängigen Prüfung im Rahmen der Aufsicht durch die Finanzkontrolle – ergänzenden regelmässigen Überprüfungen werden in den einzelnen Ämtern bzw. Direktionen durchgeführt?
- Welche Erhebungen und Massnahmen zur Verbesserung der Compliance (z.B. «Self Assessments») werden durch Ämter beziehungsweise Direktionen durchgeführt?
- Wie wird durch systematisches Lernen aus Fehlern und Unsicherheiten die Compliance-Kultur unterstützt und gefördert?
- Gibt es regelmässige Lernmodule und werden solche Angebote genutzt?

⁹ <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/b18a920a71864225bde317c74904d865-332/1/pdf>

- In welcher Form sind Hinweise von intern und extern (Speak-Up-Line) ein Teil einer offenen Risikokultur?
- Wird bei der Erarbeitung von digitalen Tools (Stichwort Digitalisierung) die Compliance als integraler Bestandteil berücksichtigt?
- Inwiefern erfolgt zwischen den verschiedenen Führungssystemen (Compliance Management, IKS, Vertragsmanagement, Qualitätsmanagement etc.) ein institutionalisierter Austausch? Dabei ist insbesondere auch von Interesse, auf welcher Ebene (Regierungsrat, Ebene Direktionen oder Ebene Ämter) die genannten Führungssysteme eingerichtet sind.
- Welche Rolle spielt die Compliance-Beauftragte in der Erarbeitung von Compliance-Prozessen? Und wie beurteilt der Regierungsrat ihre Angliederung in die Verwaltung?

Mit Beschluss vom 10. Mai 2023 hat sich der Regierungsrat zur Entgegennahme des Postulates bereit erklärt. Überweist der Kantonsrat das Postulat, legt der Regierungsrat innert zweier Jahre Bericht und Antrag vor.

4.4.2 Einfache Gesellschaften

In Bezug auf diese Thematik (vgl. dazu die Ausführungen in Vorlage 5822a¹⁰, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021, S. 36f.) hat sich die Finanzkommission – im Beisein einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission (GPK) sowie der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) – von der Staatskanzlei über den aktuellen Stand der in Aussicht gestellten Arbeitsgruppe informieren lassen. Die Anwesenden mussten dabei zur Kenntnis nehmen, dass die Staatskanzlei wegen der Corona-Pandemie gezwungen war, anderen Aufgaben (u. a. Abwicklung zahlreicher Rekurse im Zusammenhang mit dem Covid-19-Härtefallprogramm) den Vorzug zu geben. Gleichzeitig versicherte die Staatskanzlei aber auch, dass das Thema der einfachen Gesellschaften nach wie vor eine sehr hohe Priorität geniesse und die Arbeitsgruppe noch vor den Sommerferien vom Regierungsrat eingesetzt werden solle. Die Finanzkommission hat die Staatskanzlei in diesem Zusammenhang gebeten, ihr den damit einhergehenden RRB zukommen zu lassen und sie quartalsweise über die erreichten Meilensteine zu informieren.

4.5 Semesterberichte 2022 der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle präsentierte der Finanzkommission im September 2022 den Semesterbericht I und im März 2023 den Semesterbericht II des Jahres 2022. Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2022 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

Im zweiten Halbjahr liegt der Schwerpunkt der Arbeit der Finanzkontrolle in der Durchführung von Finanzaufsichtsprüfungen. Die Aufgabe der Finanzaufsicht 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.

¹⁰ <https://parlzhcdws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/b18a920a71864225bde317c74904d865-332/1/pdf>

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

Wie in den nachfolgenden Kapiteln 4.5.1 bis 4.5.4 ausgeführt, wurden von der Finanzkommission u. a. acht Einzelberichte des Semesterberichts II/2022, welche sich unter vier Themenbereichen (Prozessuale Auswirkungen von Änderungen in den rechtlichen Grundlagen, Beschaffungswesen und IT, korrekte Verbuchung von Erträgen) subsumieren lassen, einer vertieften Betrachtung unterzogen.

4.5.1 Prozessuale Auswirkungen von Änderungen in den rechtlichen Grundlagen

Das vorliegende Kapitel nimmt Bezug auf die Konsequenzen und Folgen, die sich auf den Ablauf und die Verfahrensweise der kantonalen Verwaltungstätigkeiten ergeben, wenn sich die rechtlichen Rahmenbedingungen ändern. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Änderungen in den rechtlichen Grundlagen prozessuale Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung haben können, indem sie die Verfahrensregeln, Zuständigkeiten, Datenschutzbestimmungen und Rechtsmittelverfahren beeinflussen. Die Verwaltung muss diese Änderungen aufmerksam verfolgen und ihre internen Prozesse anpassen, um sicherzustellen, dass sie den neuen rechtlichen Anforderungen entsprechen.

Die drei untenstehenden Beispiele zeigen exemplarisch, dass dies in der Praxis nicht immer ganz einfach umzusetzen ist und neben Mehraufwand auch Mehrkosten anfallen. Dargelegt wird in diesem Zusammenhang aber auch, wie die betroffenen Institutionen auf die Hinweise der Finanzkontrolle reagieren.

4.5.1.1 Sozialamt: Ausrichtung Beiträge an IV- und soziale Einrichtungen

Ausgangslage und Feststellungen

Der Regierungsrat hat aufgrund der Motion KR-Nr. 100/2017 am 31. März 2021 die Zustimmung zur Vorlage 5594 beantragt. Diese Vorlage sieht vor, die gesetzlichen Grundlagen anzupassen, um Menschen mit Behinderungen künftig nach dem Grundsatz der Subjektfinanzierung zu unterstützen. Dieser Grundsatz entspricht dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UNO-BRK). Der Kantonsrat hat am 28. Februar 2022 dem neuen Selbstbestimmungsgesetz (SLBG) zugestimmt, das den Systemwechsel von der Objektfinanzierung zum Grundsatz der Subjektfinanzierung vorsieht.

Die Umstellung auf die Subjektfinanzierung birgt bestimmte Risiken, wie finanzielle Unsicherheit, erhöhte Bürokratie und potenzielle Qualitätsverluste bei den erbrachten Leistungen. Um diese Risiken zu minimieren, wurden Leitplanken für die Umsetzung festgelegt, die normatives, strategisches und operatives Management umfassen.

Das SLBG dient als Rahmen für die schrittweise Umsetzung der Motion KR-Nr. 100/2017, wobei der Regierungsrat durch Verordnungsrecht Einfluss nehmen kann. Es legt u. a. fest, dass die Selbstbestimmung durch Subjektfinanzierung im Rahmen des individuellen Rechtsanspruchs erfolgt und die staatliche Steuerung der Leistungen nach Prinzipien wie Qualität, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit erfolgt.

Der Regierungsrat hat am 6. April 2022 die Umsetzung des Selbstbestimmungsgesetzes beschlossen, das am 1. Januar 2024 in Kraft treten soll. Das Umsetzungsprojekt erstreckt sich über einen Zeitraum von fünf Jahren (2022 bis 2026) und umfasst Pilotprojekte zur Erkenntnisgewinnung sowie Teilprojekte zur Bedarfsabklärung, zum Voucher-System, zum Vertragsmanagement, zu den Überprüfungs- und Abrechnungsprozessen sowie den Monitoringkonzepten. Schliesslich ist eine Evaluation des SLBG-Gesamtprojekts vorgesehen.

Während der Umsetzungsarbeiten müssen die bestehenden Beitragsformen und deren Einbettung im Kontrollsystem angepasst werden. Investitionsbeiträge entfallen aufgrund des Grundsatzes der Subjektfinanzierung, was sich auf die Tarifgestaltung auswirkt. Kontrollmassnahmen zur Überwachung von Betriebs- und Investitionstätigkeiten müssen weiterhin angemessen ausgeführt werden. Insgesamt ist es wichtig, den Risiken bei der Umsetzung des SLBG durch angemessene Aufsicht und Kontrollmechanismen entgegenzuwirken.

Stellungnahme

Das Sozialamt hat anlässlich seiner Stellungnahme versichert, dass es die erwähnten Punkte im Rahmen der Erstellung eines Prüfkonzepts berücksichtigen wird.

4.5.1.2 Gesundheitsdirektion (in Verbindung mit SVA): Prämienverbilligung

Ausgangslage und Feststellungen

Aufgrund der Wesentlichkeit der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) für den Kantons Haushalt und die Bevölkerung des Kantons Zürich sowie der Komplexität der Veränderungen hat die Finanzkontrolle die Umsetzung der Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) bei der Gesundheitsdirektion (GD) und der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) für das Jahr 2021¹¹ untersucht. Im Kanton Zürich ist die GD für die Prämienverbilligung und Prämienübernahme verantwortlich und hat damit auch die Gesamtverantwortung inne. Mit § 25 Abs. 1 EG KVG hat der Gesetzgeber den Vollzug der Prämienverbilligung an die SVA delegiert. Sie bezahlt den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen die IPV-Beziehenden versichert sind. Für den Vollzug des neuen EG KVG hat die SVA ihre Ressourcen ausgebaut, namentlich das IPV-Personal beinahe verdoppelt und die für die Beantragung, Prüfung und Ausrichtung zentrale IT-Applikation angepasst. Mit der Inkraftsetzung des EG KVG und der Verordnung dazu sollte das bisherige Prämienverbilligungssystem nach dem Willen des Gesetzgebers durch eine bedarfsgerechtere Lösung abgelöst werden. Nachfolgend wird in diesem Zusammenhang exemplarisch auf die Bedarfsgerechtigkeit bei Massengeschäften eingegangen.

Durch das neue EG KVG sollte eine Veränderung vom bisherigen Giesskannenprinzip aufgrund der Netto-Steuerdaten hin zu einer bedarfsgerechteren Ausrichtung an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vollzogen werden. Eine absolute Bedarfsgerechtigkeit kann nur mittels Einzelfallbetrachtung, Einzelfallbewirtschaftung und Einzelfallprüfung erreicht werden. Der Wille des Gesetzgebers nach einer bedarfsgerechteren Ausrichtung der individuellen Prämienverbilligung führt bei jährlich rund 250'000 Gesuchen zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand und hat dementsprechend personelle Mehrkosten zur Folge.

¹¹ 2021 ist das erste Jahr des neuen Systems auf Basis der Revision des EG KVG.

Dieser Mehraufwand ist hauptsächlich durch die Komplexitätssteigerung der neuen gesetzlichen Regelungen und die wegfallende Rolle der Gemeinden bedingt. So wurde – um die gesetzlichen Vorgaben umsetzen zu können – das Stellenetat für den IPV-Vollzug bei der SVA allein in der zuständigen Abteilung von rund 18 Vollzeitstellen auf rund 33 Vollzeitstellen erhöht. Weiter gab es Mehrkosten im IT-Bereich. In der Folge musste auch die Entschädigung der GD an die SVA für die Durchführungsaufgaben von 5,53 Mio. Franken auf 10,25 Mio. Franken erhöht werden. Aufgrund der wegfallenden Aufgaben hätten in den Gemeinden dafür rund 15 Stellen eingespart werden können. Ob diese Stellenprozente effektiv eingespart wurden, konnte nicht in Erfahrung gebracht werden. Die folgende Übersicht¹² zeigt die Kostenentwicklung aufgrund der Einführung des neuen Systems:

Sachverhalt	vor der Reform	nach der Reform	Bemerkung
Anzahl IPV Stellen bei der SVA (vorher teilweise Aufwand/Stellen in den Gemeinden)	1'830 Stellenprozent in der SVA Zürich (ohne Gemeinden): Prozesslinie IPV inklusive Mehraufwand in den Supportprozessen: Document Management Center, telefonischer Kundendienst, Rechtsdienst und Kundendienst und Gemeinkostenanteil (HR, Kommunikation und IT)	3'320 Stellenprozent in der SVA Zürich: Prozesslinie IPV inklusive Mehraufwand in den Supportprozessen: Document Management Center, telefonischer Kundendienst, Rechtsdienst und Kundendienst und Gemeinkostenanteil (HR, Kommunikation und IT)	direkte Lohn- und Gemeinkosten aufgrund der in den Gemeinden wegfallenden Aufgaben Einsparung von rund 15 Vollzeitstellen bei den Gemeinden
Entschädigungsaufwand durch GD an SVA (hauptsächlich Personalaufwand für die obigen Stellenprozente)	2012 – 2019: 5,53 Mio. p.a. RRB 1472/2011 RRB 640/2020	2020 – 2021: 10,25 Mio. Franken p.a. RRB 640/2020 effektiv gem. Prozesskostenrechnung SVA: 2020: 9,08 Mio. Franken 2021: 10,25 Mio. Franken Gesamtkosten und Materialkosten	jährlich neu 10,25 Mio. Franken aufgrund Ausbau Stellen; was fast einer Verdoppelung der Aufwendungen 2012 - 2019 entspricht gemäß SVA wird für 2022 aus folgenden Gründen mit Mehrkosten gerechnet: höhere Kosten aufgrund Einsprachen, definitiver Verfügung und Bearbeitung der Nachmeldungen für mehrere Zeiträume, dafür tiefere Kosten im Bereich Zweitvisum und Effizienz aufgrund neuer Sozialhilfe-Schnittstelle ab November
Entwicklung Gesamtkosten IT-Anpassung bewilligt: RRB 174/2019: 3,42 Mio. Franken RRB 640/2020: 7,25 Mio. Franken RRB 1127/2021: 10,63 Mio. Franken	keine	2019 und früher: 4,45 Mio. Franken 2020: 2,75 Mio. Franken 2021: 2,55 Mio. Franken 2022: 0,51 Mio. Franken	Total 10,28 Mio. Franken Anmerkung: die Systemumstellung ist noch nicht abgeschlossen

Das mit dem neuen System angepeilte Ziel, eine Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen, ist aus Sicht der Finanzkontrolle nachvollziehbar. Demgegenüber steht ein deutlicher Mehraufwand durch die Aufstockung der Personalressourcen, was zusätzliche Lohnmehrkosten verursacht. Zusammen mit den Gemeinkosten und IT-Kosten führt dies zu einer Verdoppelung der Abwicklungskosten bei der SVA von rund 5 auf 10 Mio. Franken, welche direkt dem PV-Budget belastet werden. Dies relativiert sich nur, falls entsprechend Stellen und Aufwand bei den Gemeinden eingespart werden konnten. Somit zeigt die vorliegende Situation beispielhaft auf, dass der Wunsch im Gesetzgebungsprozess nach mehr Bedarfsgerechtigkeit und Genauigkeit in einem Massengeschäft mit Kosten und einer steigenden Komplexität des Gewährungsprozesses verbunden sein kann. Weiter ist festzuhalten, dass die Kosten für die IT-Anpassungen mit insgesamt drei RRB (174/2019, 640/2020 und 1127/2021) bewilligt wurden, wobei jedes Mal mehr Geld bewilligt werden musste bis zum aktuellen Kreditrahmen von 10,63 Mio. Franken.

¹² Quelle: Semesterbericht II/2022, S. 46

Stellungnahme

In seiner Stellungnahme weist die GD darauf hin, dass das heutige Prämienverbilligungssystem sehr genau die persönlichen und finanziellen Verhältnisse der Anspruchsberechtigten berücksichtigt. Insbesondere stellt es bei der definitiven Bestimmung der IPV auf die finanziellen Verhältnisse des betreffenden IPV-Jahres ab, wogegen früher im Kanton Zürich und weiterhin in den meisten anderen Kantonen auf Steuerdaten von Vorjahren abgestellt wird. Die höhere Einzelfallgerechtigkeit führt bei der SVA tatsächlich zu einem Mehraufwand, insbesondere auch bei der Entwicklung der IT-Applikationen für das neue Prämienverbilligungssystem. Andererseits ist die von der Finanzkontrolle erwähnte Relativierung tatsächlich eingetreten: Die Gemeinden waren früher stark in den IPV-Prozess eingebunden: Sie hatten den Kreis der IPV-berechtigten Personen zu bestimmen und diese sowie deren finanzielle Situation der SVA mitzuteilen. Im neuen IPV-System sind die Gemeinden von jeder Aufgabe befreit, wodurch bei ihnen Personalbestände im mittleren zweistelligen Umfang freigespielt worden sein dürften.

In Bezug auf die IT-Projektkosten nimmt die SVA wie folgt Stellung:

Mit dem Anspruch an eine höhere Bedarfsgerechtigkeit im neuen EG KVG und den damit verbundenen individuellen Abklärungen hat sich der Aufwand für die Durchführung der IPV praktisch verdoppelt. Die damit verbundenen IT-Anpassungen erfolgten parallel zum laufenden Gesetzgebungsprozess, um die rechtzeitige Umsetzung sicherstellen zu können. Auch kamen im Verlaufe der politischen Diskussionen immer wieder neue Anforderungen dazu, die IT-seitig aufgenommen und umgesetzt werden mussten. Dies hat dazu geführt, dass die IT-Projektkosten nicht von Anfang an bekannt waren und mehrfach angepasst werden mussten.

4.5.1.3 Amt für Jugend und Berufsberatung: Ausrichtung Ausbildungsbeiträge

Ausgangslage und Feststellungen

Nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen der Verordnung über die Ausbildungsbeiträge und des Bildungsgesetzes zu Beginn des Jahres 2021 entstand bei der Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge ein grosser Fallbearbeitungsrückstand. Dieser ist u. a. auf eine Steigerung der Fallzahlen von 2016 rund 6000 auf rund 9400 Fälle im 2021, die Komplexitätssteigerung in der Antragsstellung, Fallbearbeitung und Ausrichtung aufgrund der neuen rechtlichen Bestimmungen, Kontrolldichte, fehlende Daten-Schnittstellen sowie eine Unterschätzung des Ressourcenaufwands durch das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) zurückzuführen. Eingeleitete Projekte insbesondere zur Vereinfachung des Stipendienwesens vermochten die gesteckten Ziele nur teilweise zu erfüllen. Ein weiterer Reformbedarf ist erkannt und entsprechende Bestrebungen sind in Vorbereitung.

Weiter wird der manuelle Aufwand für die Fallbearbeitung in der für die Ausrichtung der Ausbildungsbeiträge verwendeten Applikation «stud.zh» von der Finanzkontrolle als zu hoch beurteilt. Innerhalb der Anwendung bestehen zudem Systembrüche. Eine konsequente digitale Datendurchgängigkeit mit einem vereinfachten Zugriffsrecht auf für die Bearbeitung der Stipendiengesuche relevante Daten erscheint notwendig. Mit Blick auf die vom Regierungsrat formulierte Digitalisierungsstrategie sind an dieser Stelle wesentliche Fortschritte erforderlich, um eine effiziente Abwicklung zu erreichen.

Stellungnahme

In ihrer Stellungnahme räumt das AJB ein, dass im Alltagsgeschäft die Gesuchsbearbeitung mit den neuen rechtlichen Grundlagen nicht so effizient erfolgen kann wie erhofft. In der Planung wurde der personelle Aufwand für die Umsetzung der Reform unterschätzt. Erfreulich ist, dass

die Finanzkontrolle keine Hinweise bezüglich nicht korrekter Abwicklung oder systematischer Fehler gefunden hat.

Der manuelle Aufwand für die Fallbearbeitung im stud.zh erachtet auch das AJB als hoch. Gewisse manuelle Eingaben waren allerdings beabsichtigt, da vorerst Erfahrungen gesammelt werden mussten, bevor eine Automatisierung geprüft und umgesetzt werden konnte. Aufgrund der unterschiedlichsten Konstellationen bei den auszubildenden Personen und deren Angehörigen ist eine Automatisierung sehr aufwendig umzusetzen. Dennoch wird auf Grundlage des Inputs der Finanzkontrolle das Verbesserungspotenzial geprüft. Was die IT-Zugriffsrechte betrifft, soll im Sinne eines funktionierenden Internen Kontrollsystems (IKS) auf eine Funktioneentrennung hingewirkt werden. Auch ist die Vergabe von weitgehenden Zugriffsrechten auf ein absolutes Minimum zu beschränken.

4.5.2 Beschaffungswesen

Das Beschaffungswesen umfasst alle Aktivitäten und Verfahren, die für den Einkauf von Waren, Dienstleistungen oder Bauprojekten durch die kantonale Verwaltung erforderlich sind. Dieses Kapitel setzt sich mit dem Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung und den damit einhergehenden Schwierigkeiten/Herausforderung im Beschaffungsprozess auseinander.

Ein zentrales Problem sind dabei z. B. ineffiziente oder zeitaufwändige Beschaffungsprozesse. Dies kann auf verschiedene Faktoren zurückzuführen sein, wie zum Beispiel komplexe Genehmigungsverfahren, unklare Zuständigkeiten, mangelnde Standardisierung der Beschaffungsverfahren oder bürokratische Hürden. Solche Probleme können zu Verzögerungen bei der Beschaffung führen, was wiederum Auswirkungen auf die rechtzeitige Bereitstellung von Waren oder Dienstleistungen haben kann.

Ein weiteres mögliches Problem betrifft die mangelnde Transparenz und Nachvollziehbarkeit im Beschaffungsprozess. Wenn die Verfahren nicht ausreichend dokumentiert sind oder es an klaren Richtlinien und Vorschriften mangelt, kann dies Raum für Ineffizienzen, Ungereimtheiten oder sogar Korruption bieten. Eine unzureichende Kontrolle und Überwachung des Beschaffungsprozesses kann zu ungerechtfertigten Ausgaben oder unangemessenen Vertragsabschlüssen führen.

Zusätzlich können Schwierigkeiten im Beschaffungswesen auch mit der Auswahl und Bewertung von Lieferanten zusammenhängen. Wenn es keine klaren Kriterien und Verfahren gibt, um potenzielle Lieferanten zu bewerten und auszuwählen, besteht die Gefahr von Ineffizienz, Intransparenz oder sogar begünstigter Behandlung bestimmter Anbieter. Dies kann zu einem Mangel an Wettbewerb führen und die Qualität der Beschaffungen beeinträchtigen.

Ein weiteres Problem könnte in der unzureichenden Berücksichtigung von Umweltaspekten oder sozialen Kriterien bei der Beschaffung liegen. Eine nachhaltige Beschaffungspolitik, die Umweltschutz, soziale Verantwortung und ethische Standards berücksichtigt, ist in vielen Bereichen zu einer wichtigen Anforderung geworden. Wenn diese Aspekte im Beschaffungsprozess vernachlässigt werden, kann dies zu negativen Auswirkungen auf die Umwelt, die Gesellschaft und das Image der kantonalen Verwaltung führen.

Um diese Probleme im Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung anzugehen, können verschiedene Massnahmen ergriffen werden. Dazu gehören die Einführung klarer und standardisierter Beschaffungsrichtlinien, die Schulung der Mitarbeiter im Beschaffungswesen, die Stärkung der Transparenz und Überwachung des Beschaffungsprozesses.

Anhand von zwei konkreten Beispielen soll aufgezeigt werden, welche Schwierigkeiten/Herausforderung in der alltäglichen Beschaffungspraxis auftreten und wie in der kantonalen Verwaltung mit den entsprechenden Hinweisen der Finanzkontrolle umgegangen wird.

4.5.2.1 Lehrmittelverlag: Schaffung und Beschaffung von Lehrmitteln

Ausgangslage und Feststellungen

Der Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) ist eine unselbständige kantonale Anstalt und somit im subjektiven Anwendungsbereich des Beschaffungsrechts. Dies hat der LVMZ erkannt und die beschaffungsrechtliche Situation des Verlags durch externe Rechtsgutachten abklären lassen, was an dieser Stelle positiv hervorzuheben ist. Die Anwendbarkeit der submissionsrechtlichen Bestimmungen im Kontext des Geschäftsmodells des Lehrmittelverlags gestaltet sich nach Meinung der Finanzkontrolle als herausfordernd. Es besteht zu bestimmten Fragestellungen kaum entsprechende Literatur und Judikatur.

Der LVMZ (zusammen mit dem VSA) beauftragt in der Regel schweizerische pädagogische Hochschulen mit der Erstellung eines inhaltlich-didaktischen Konzepts für die Entwicklung eines Lehrmittels. Die Auftragssumme für das Konzept des neuen «Lehrmittels Deutsch» beispielsweise belief sich auf rund 1 Mio. Franken. Auch für die konkrete Erstellung der Lehrmittel (Autorenschaft) und begleitende Aufgaben wird meist – neben Verträgen mit einzelnen Lehrpersonen – ein Vertrag mit einer pädagogischen Hochschule abgeschlossen. Dabei wird jeweils vereinbart, welche Mitarbeitenden der betroffenen PH am Projekt mitarbeiten und es wird eine Pauschale für das zur Verfügung stellen der entsprechenden Personalstunden vereinbart. Bei der Zusammenarbeit mit einer kantonalen pädagogischen Hochschule ist berechtigterweise in einem ersten Schritt von einer «in-state»-Vergabe auszugehen. Solche Vergaben werden hinsichtlich ihrer Tragweite insbesondere in der Literatur durchaus diskutiert.

Die Musterbotschaft zur Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) 2019 (vom Kanton Zürich noch nicht ratifiziert, kantonale Vorlage 5772 vom 15. November 2019) führt zum Ausnahmetatbestand von Art. 10 Abs. 2 lit. b IVöB 2019 u. a. folgenden Aspekt aus:

Voraussetzung für den Wegfall der Ausschreibungspflicht ist, dass der Wettbewerb nicht verfälscht wird. Entsprechend gibt es beispielsweise keinen Freipass für Auftraggeber, generell und ohne Ausschreibung einer Institution des ETH-Bereichs oder kantonalen Universitäten Aufträge für Gutachten oder Produktprüfungen zu erteilen, soweit diese Leistungen durch die Hochschulen (auch) im Wettbewerb mit privaten Anbietern zugunsten von Dritten erbracht werden. Die Beurteilung, ob eine Leistung tatsächlich im Wettbewerb mit privaten Anbietern erbracht wird, ist im Einzelfall vorzunehmen».

Die Ausführungen im vorgenannten Absatz betreffen zwar keine Lehrmittelprojekte; sie zeigen jedoch auf, dass bei der Zusammenarbeit mit kantonalen pädagogischen Hochschulen jeweils durchaus im Einzelfall zu prüfen ist, ob diese wettbewerbsneutral und somit im Rahmen einer «in-state»-Vergabe durchgeführt werden kann.

Der LVMZ führte anlässlich der Besprechung der Sachverhalte mit der Finanzkontrolle nachvollziehbar aus, dass in der Schweiz kein wirklicher Markt für Lehrmittelautorinnen und Lehrmittelautoren besteht. Zudem seien oft gewünschte Autorinnen und Autoren, respektive Fachpersonen für Konzepte primär an pädagogischen Hochschulen angestellt, womit eine Zusammenarbeit mit den Schulen fast zwingend notwendig sei. Eine Einzelfallprüfung der Umstände

bei einem neuen Lehrmittelprojekt und eine entsprechende dokumentierte Begründung der Inanspruchnahme eines submissionsrechtlichen Ausnahmetatbestandes sind aus Sicht der Finanzkontrolle jedoch zwingend vorzunehmen.

Für die Auswahl der Dienstleister im Bereich Gestaltung und Illustration führt der LMVZ regelmässig Wettbewerbe durch. Unter Berücksichtigung inhaltlich-didaktischer sowie preislicher Kriterien werden ausführliche Konkurrenzofferten eingeholt und das überzeugendste Konzept erhält den Zuschlag.

Die vom LMVZ durchgeführten Wettbewerbe für Gestaltung und Illustration von Lehrmitteln wurden jedoch nicht nach den vorgegebenen Regeln des Beschaffungsrechts durchgeführt, obwohl die betreffenden Schwellenwerte überschritten wurden.

Hier sind künftig die submissionsrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Das Beschaffungsrecht sieht die Möglichkeit der Ausschreibung eines Wettbewerbs vor. Auch die IVöB 2019 sähe – im Falle einer Ratifizierung durch den Kanton Zürich – dieses Instrument neu auch explizit vor. Die Musterbotschaft zur IVöB 2019 führt zu Art. 22 aus:

Wettbewerbe und Studienaufträge spielen bei öffentlichen Beschaffungen eine wichtige Rolle. Planungswettbewerbe und Planungsstudien können zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen als Ideenwettbewerb oder Ideenstudie zu allgemein umschriebenen und abgegrenzten Aufgaben oder als Projektwettbewerb oder Projektstudie zu konkret umschriebenen bzw. komplexen Aufgaben und zur Vergabe der teilweisen oder umfassenden Realisierung der Lösung lanciert werden».

Im Sinne der vorstehend festgehaltenen Ausführungen ist auch bei Lieferungen und Dienstleistungen im Bereich Herstellung (inklusive digitale Medien) von Lehrmitteln künftig insbesondere bei grösseren Lehrmittelprojekten das Augenmerk vermehrt auf beschaffungsrechtliche Berührungspunkte zu richten. Beispielsweise ist bei standardisierten Lieferungen – wie klassischem Buchdruck – aus Sicht der Finanzkontrolle zu prüfen, ob die Auftragssumme im Sinne der submissionsrechtlichen Bestimmungen gerechnet wurde und nicht nur mit Fokus auf die einzelnen Lehrmittelteile. Aus vergaberechtlicher Sicht könnten hier Rahmenverträge ein probates Mittel darstellen. Die Finanzkontrolle anerkennt dabei, dass bei Lehrmittelwerkteilen über Schulstufen von Kindergarten bis Sekundarstufe auch Lieferungen und Dienstleistungen spezifischer Art anfallen können, wobei die beschaffungsrechtlichen Schwellenwerte nicht überschritten werden.

Im Generellen optimierungsbedürftig ist die Dokumentation von beschaffungsrechtlichen Sachverhalten im Einzelfall. Als Beispiel seien hier die Kommunikation der Durchführung eines Einladungsverfahrens sowie die Dokumentation der Inanspruchnahme eines submissionsrechtlichen Ausnahmetatbestandes genannt.

Stellungnahme

Die Hinweise auf die Verbesserung beschaffungsrechtlicher Verfahren und der Dokumentation wurden vom LMVZ zur Kenntnis genommen. Die Prozesse werden überprüft und die Dokumentation von beschaffungsrechtlichen Einzelfällen, zum Beispiel im Bereich Illustrationen, soll künftig detaillierte Überlegungen und Begründungen aufweisen.

4.5.2.2 Hochbauamt: Projekt ZHAW, Neubau RD Vergaben und Verträge

Ausgangslage und Feststellungen

Das Departement «Life Sciences und Facility Management» der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) ist bereits seit mehr als 20 Jahren in diversen Gebäuden des Tuweg Areals (Campus Reidbach) in Wädenswil eingemietet. Das Hochbauamt (HBA) und die Tuweg Immobilien AG haben vereinbart, für Leistungen, welche sowohl den Grundausbau wie auch den Mieterausbau betreffen, jeweils dasselbe Unternehmen zu beauftragen. Dabei bestimmt der private Dritte – als nicht dem Submissionsrecht unterstellte private Unternehmung – den Auftragnehmer, wenn der Auftragswert für den Grundausbau anteilmässig höher als der Mieterausbau ausfällt. Nach Auffassung der Finanzkontrolle erscheint dieses Vorgehen vorliegend hinsichtlich einer rechtsgenügenden Praxis eher problematisch.

Das HBA führt die Submissionsverfahren für die Ausstattung durch. Die ZHAW ist als Kostenträgerin in den Prozess der Definition von Eignungs- und Zuschlagskriterien sowie die Zuschlagerteilung involviert. Die sehr spezifischen Anforderungen der ZHAW führen in der Folge zu einer Häufung von freihändigen Vergaben unter Anwendung eines Ausnahmetatbestands nach § 10 Submissionsverordnung (SVO). Die eher offensive Anwendung der Ausnahmetatbestände nach § 10 SVO gilt es zu hinterfragen. Bei einzelnen Fällen erscheint diese unzulässig. In diesem Zusammenhang verweist die Finanzkontrolle auch auf die gewählte Spanne von 30% bis 355% bei der Auswertung des Preiskriteriums verwiesen.

Nach Ansicht der Finanzkontrolle sind die beiden vorgenannten Sachverhalte insbesondere hinsichtlich der von der Verfassung geforderten wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung als kritisch zu beurteilen.

Stellungnahme

Bezüglich Ausbauten von Mietobjekten sind im Immobilienhandbuch zwei Varianten aufgeführt: Entweder erfolgt der Mieterausbau durch den Vermieter, oder der Kanton finanziert und realisiert den Mieterausbau selber. Im geschilderten Fall wird die Auftragsvergabe durch das Hochbauamt sichergestellt. Das Immobilienamt ist gemäss § 32 Immobilienverordnung (ImV) bei beiden Varianten für den Abschluss von Mietverträgen zuständig. Beide Ämter sind sich bewusst, dass die Schnittstelle zwischen dem Kanton als Mieter und den Vermietern nicht einfach zu definieren ist, und dass diese nicht in jedem Projekt gleich definiert werden kann. Bezüglich der Schnittstelle zwischen Grund- und Mieterausbau im vorliegenden Fall ist zu betonen, dass damit eine wirtschaftlich effiziente Schnittstelle geschaffen wurde, die Synergien in der baulichen Abwicklung nutzt.

Hochbauamt und Immobilienamt werden prüfen, wie in diesen Fällen die Vorgaben des öffentlichen Vergabewesens besser umgesetzt werden können. Dabei sind insbesondere Finanzierungs-Leasing-Verträge zu überprüfen, wobei auch die massgebenden Publikationen (v. a. Martin Beyeler, Der Geltungsanspruch des Vergaberechts, 2012, Rz. 1026 ff.) zu berücksichtigen sind, wonach Mietverträge mit Finanzierungs-Leasing nicht per se dem Vergaberecht unterstehen. Das Hochbauamt und das Immobilienamt werden vor der Umsetzung die möglichen Massnahmen mit der Finanzkontrolle besprechen, so dass eine neue Regelung voraussichtlich bis Mitte 2023 möglich ist.

Was die von der Finanzkontrolle aufgezeigten Kritikpunkte an den freihändigen Vergaben betrifft, so werden diese im HBA kommuniziert und es erfolgt eine entsprechende Schulung der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

4.5.3 IT

Dieses Kapitel setzt sich mit den Herausforderungen und Schwierigkeiten, welche im Zusammenhang mit der Überwachung und Kontrolle der IT in der kantonalen Verwaltung auftreten können, auseinander. In einer Zeit, in der die meisten Verwaltungsprozesse von IT-Systemen unterstützt werden, ist eine effektive IT-Kontrolle von entscheidender Bedeutung, um die Sicherheit, Integrität und Verfügbarkeit von Daten und Systemen zu gewährleisten.

Ein mögliches Problem in der IT-Kontrolle besteht in unzureichenden Sicherheitsmassnahmen und Schwachstellen im IT-System. Dies kann beispielsweise durch unzureichende Zugriffskontrollen, mangelnde Verschlüsselung, ungesicherte Netzwerke oder fehlende Aktualisierungen und Patches verursacht werden. Solche Schwachstellen können Sicherheitsverletzungen, Datenlecks oder unbefugtem Zugriff auf sensible Informationen zur Folge haben.

Ein weiteres Problem betrifft die mangelnde Transparenz und Überwachung von IT-Aktivitäten. Eine unzureichende Protokollierung von IT-Vorgängen und -Ereignissen sowie eine unzureichende Überwachung von Systemaktivitäten können dazu führen, dass mögliche Sicherheitsvorfälle nicht rechtzeitig erkannt oder untersucht werden können.

Zusätzlich können Schwierigkeiten in der IT-Kontrolle auch mit unzureichenden IT-Richtlinien und -verfahren verbunden sein. Wenn es keine klaren Richtlinien zur Nutzung von IT-Ressourcen gibt oder diese nicht regelmässig aktualisiert und kommuniziert werden, kann dies zu Missbrauch, Fehlverhalten oder unsachgemässer Nutzung von IT-Systemen führen. Eine unzureichende Schulung der Mitarbeiter in Bezug auf die IT-Policies und -Verfahren kann ebenfalls Probleme mit sich bringen.

Eine weitere Herausforderung lässt sich in der mangelnden Verfügbarkeit oder Unzuverlässigkeit von IT-Systemen verorten. Wenn die IT-Infrastruktur nicht ausreichend dimensioniert, gewartet oder aktualisiert wird, entstehen Ausfallzeiten oder Leistungsprobleme. Dies kann die Effizienz der Verwaltungstätigkeiten beeinträchtigen und die Erreichung der organisatorischen Ziele behindern.

Um diese Probleme in der IT-Kontrolle der kantonalen Verwaltung anzugehen, sind verschiedene Massnahmen erforderlich. Dazu gehören die Implementierung robuster Sicherheitsmassnahmen wie Zugriffskontrollen, Verschlüsselung und regelmässige Sicherheitsaudits. Eine klare Definition von IT-Richtlinien und -verfahren, einschliesslich Schulungen für Mitarbeiter, ist ebenfalls wichtig. Die regelmässige Überwachung von IT-Aktivitäten sowie die Implementierung von Notfallplänen und Backupssystemen können dazu beitragen, die Verfügbarkeit der IT-Systeme zu gewährleisten.

Wiederum soll mittels zweier konkreter Beispiele aufgezeigt werden, welche Schwierigkeiten/Herausforderung in der IT-Kontrolle auftreten und wie in der kantonalen Verwaltung mit den entsprechenden Hinweisen der Finanzkontrolle umgegangen wird.

4.5.3.1 Amt für Jugend und Berufsberatung: Generelle IT-Kontrollen

Ausgangslage und Feststellungen

Für die Implementierung und Umsetzung des IKS sind die Prozessbeschreibungen für den IT-Betrieb, Berechtigungsverwaltung und Zugriffsschutz, Änderungswesen und die Programmentwicklung vorhanden. Dazu wurde seitens der Bildungsdirektion im Jahr 2021 ein Organisati-

onshandbuch mit den Prozessabläufen, Verantwortlichkeiten und Rollenbeschreibungen erstellt. Das Kernelement im IKS-Bereich bildet jedoch die Risikokontrollmatrix (RKM). Sie bezeichnet die Risiken aus den IT-Prozessen und definiert die Kontrollmassnahmen um die Risiken zu minimieren. In der vom Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) erstellten RKM fehlen wesentliche Risikopositionen und deren Bewertungen. Laut Aussage des AJB werden individuelle Kontrollen durchgeführt und diese würden einem risikobasierten Ansatz entsprechen, auch wenn sie nicht formell deklariert sind. Die Situation zeigt sich insofern problematisch, da die Schwächen nicht aus dem IKS-Jahresbericht 2021 hervorgehen. Weder die IT-verantwortlichen Stellen noch die IKS-Überwachung haben dies erkannt. Die Finanzkontrolle weist darauf hin, dass gemäss Verfügung eine umfassende IT-Kontrolle sichergestellt werden muss, welche inhaltlich den Vorgaben des «Informationspapier 7» entspricht. Dabei sind die zur Verfügung gestellten Vorlagen der Finanzverwaltung zu berücksichtigen. Aufgrund des vorliegenden Sachverhalts hat das AJB noch während der Prüfung mit der Beurteilung wesentlicher Prozessrisiken begonnen.

Der Betrieb der Server und Anwendungen ist an das Amt für Informatik (AFI) ausgelagert. Das AJB ist für die fachliche Wartung, Weiterentwicklung innerhalb der Anwendungen, korrekte Daten sowie für die Überwachung der vom AFI zugesicherten Leistungen verantwortlich. Seitens des AJB fehlt eine sachgerechte Kontrollumgebung zur Sicherstellung der vertraglich zugesicherten Leistungen des AFI. Weiter bestehen Mängel im physischen und logischen Zugriffsschutz sowie in der Benutzerverwaltung.

Stellungnahme

Das AJB hält in seiner Stellungnahme fest, dass die Dienstleistungsvereinbarungen zwischen AJB/Bildungsdirektion und AFI gemäss den festgestellten Mängeln im Bericht ITGC (Information Technology General Controls) angepasst werden. Ebenfalls wird die RKM gemäss «Informationspapier 7» der Finanzdirektion mit den geforderten Brutto-Risiken und den entsprechenden Kontroll-Massnahmen ergänzt.

4.5.3.2 Amt für Landschaft und Natur: Direktzahlungen und generelle IT-Kontrollen

Ausgangslage und Feststellungen

Mit der IT-Anwendung Agricola werden beim Amt für Landschaft und Natur (ALN) Direktzahlungen sowie andere staatliche Beiträge an landwirtschaftliche Betriebe von der Erfassung bis zur Auszahlung abgewickelt. Die Anwendung selbst wird zusammen mit anderen Kantonen stetig weiterentwickelt. Die Entwicklung und der Betrieb der Anwendung werden seit Jahren von einer Informatikfirma erbracht. Verschiedene in früheren Prüfungen festgestellte Mängel in der Entwicklung wie auch im Betrieb ermöglichen Manipulationen und erschweren so Aussagen über die Integrität der Daten. Die Kantone haben als Massnahme einen neuen Vertrag mit der Informatikfirma vereinbart, der die bekannten Feststellungen adressiert. Die im neuen Vertrag vereinbarten Leistungen im Betrieb und in der Softwareentwicklung sind erst ab 2023 gültig, werden aber in Teilen schon heute erbracht, was sich positiv auf die Integrität, die Stabilität und die Verfügbarkeit der Anwendung Agricola auswirkt. Ab 2023 werden weitere, weitreichendere Verbesserungen erwartet. Ausstehend ist die Nachdokumentation und Ergänzung der heutigen IKS-Kontrollen seitens ALN. Insbesondere fehlen dokumentierte, periodische Kontrollen der Vergabe der Benutzerrechte auf allen Ebenen.

Im neuen Vertrag zur IT-Anwendung Agricola fehlen die «Allgemeinen Geschäftsbedingungen bei der Auslagerung von Datenbearbeitungen unter Inanspruchnahme von Informatikleistungen» gemäss RRB Nr. 670/2015. Mit diesen AGBs könnte das ALN den Lieferanten verpflichten

ten periodische Sicherheitsaudits nach anerkannten Audit-Standards durch unabhängige Prüfstellen durchführen zu lassen. Das ALN hat sich vertraglich lediglich das Recht ausbedungen, selbst zu prüfen und trägt somit für die IKS-Kontrollen selbst die Verantwortung.

Bereits im Bericht zur Aufsichtsprüfung der Finanzkontrolle im Jahr 2016 wurde darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Benutzerberechtigungen Verbesserungsbedarf besteht, um das Risiko von Fehlmanipulationen zu vermindern. So wurden Benutzerkonten vergeben, die über weitgehende Berechtigungen verfügen. Ihnen ist es möglich, die laufenden Arbeiten mit Auswirkung auf die Beitragshöhe auszuführen sowie auch die Stammdaten zu mutieren (IBAN-Nr. etc.). In zwei Fällen ist es den Mitarbeitenden, welche auch Beitragsempfänger sind, möglich, ihre eigenen Betriebs- und Stammdaten zu mutieren. An dieser Ausgangslage ergaben sich keine Veränderungen. Kontrollen von Mutationen dieses Benutzerkreises sind nach wie vor nicht eingerichtet.

Stellungnahme

Das ALN teilt mit, dass zukünftig die Betriebe der Mitarbeitenden, die auch Beitragsempfänger sind, auf Änderungen durch die Leitung des Fachbereiches Direktzahlungen überprüft werden. Folgende Massnahme soll umgesetzt werden:

- Es wird ein Protokoll über die Mutationen der betroffenen Betriebe vor jeder Auszahlung erstellt und durch die Leitung Direktzahlungen überprüft. Die Überprüfung findet jeweils im Mai, Oktober und Ende November statt, vor den Auszahlungsterminen.
- Die periodische Kontrolle der Benutzerrechte wird monatlich vorgenommen und zukünftig auch vom technischen Applikationsverantwortlichen protokolliert.

4.5.4 Korrekte Verbuchung von Erträgen

Die korrekte Verbuchung von Erträgen ist von entscheidender Bedeutung, um die finanzielle Transparenz, Integrität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand – welche spezifischen gesetzlichen Vorschriften und Richtlinien unterliegt – sicherzustellen. Wie das untenstehende Beispiel zeigt, haben sich diesbezüglich Fragestellungen in Bezug auf die Verwendung der Erträge aus der Versteigerung von Kontrollschildern ergeben.

4.5.4.1 Strassenverkehrsamt: Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von Kontrollschildern

Ausgangslage und Feststellungen

Die Einnahmen aus den Kontrollschilderversteigerungen basieren auf der Verkehrsabgabenverordnung. Dies wird auch durch die Haltung des Bundesrates bezüglich hoheitlicher Tätigkeit gestützt. Es stellt sich aus Sicht der Finanzkontrolle in diesem Zusammenhang die Frage, ob die Erlöse aus den Versteigerungen der Nummernschilder sinngemäss laut Strassengesetz (StrG 722.1) § 28 Abs. 2 nicht dem Strassenfonds zuzuweisen wären.

Aktuell beliefen sich die jährlichen Erlöse aus den Kontrollschilderversteigerungen in den letzten beiden Geschäftsjahren auf jeweils ca. 5 Mio. Franken und werden seit Rechnungsjahr 2021 im Sinne des Handbuchs für Rechnungslegung 2022 als Verkäufe ausgewiesen. Damit werden diese Einnahmen weder als Verkehrsabgaben dem Strassenfonds zugeführt noch finden sie Berücksichtigung im Wirtschaftlichkeitsindikator Kostendeckungsgrad Gebühren. Wie weit sich ein Ausweis unter Verkäufen mit Blick auf die hoheitliche Tätigkeit rechtfertigt, erschliesst sich aus den der Finanzkontrolle vorliegenden Unterlagen nicht.

Stellungnahme

Die Sicherheitsdirektion führt aus, dass der Kanton nach Art. 105 Strassenverkehrsgesetz (SVG) das Recht zur Besteuerung der Fahrzeuge hat. Für Motorfahrzeuge und Anhänger, die mit zürcherischen Kontrollschildern verkehrsberechtigt sind, wird gemäss § 1 Verkehrsabgabengesetz (VAG) vom Halter eine Verkehrsabgabe erhoben, deren Reinertrag dem Strassenfonds gutzuschreiben ist (§ 12 VAG). Für die Ausstellung der Fahrzeugausweise und die Abgabe der Kontrollschilder sind die Kantone zuständig. Sie können dafür eine Gebühr verlangen (Art. 105 SVG). Neben der Gebührenerhebung für eine Fahrzeugzulassung hat das Strassenverkehrsamt nach § 3 Abs. 1 Verkehrsabgabenverordnung (VAV) die Möglichkeit, bestimmte, aufgrund der abgelaufenen Reservationsfrist frei gewordene Kontrollschilder dem Meistbietenden abzugeben. Bei diesen Einnahmen handelt es sich weder um Gebühren noch um Verkehrsabgaben.

Die Einnahmen aus den Kontrollschilderversteigerungen stehen nach Ansicht der Sicherheitsdirektion in keinem direkten Zusammenhang mit der Nutzung von Strassen, deren Bau und Unterhalt. Die Kontrollschilderversteigerung ist lediglich ein Verwaltungsvorgang. Eine Zuweisung der Einnahmen in den Strassenfonds erscheint deshalb nicht gerechtfertigt.

4.6 Schlusswort des Präsidenten

Ich danke der Kommission für das grosse Engagement in der Finanzkommission; die intensiven aber im Sinne der Sache konstruktiven Diskussionen und freue mich auf die weitere gute Zusammenarbeit. Beim bisherigen Präsidenten, Tobias Langenegger, 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 Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Ein grosser Dank gilt auch den übrigen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für ihren stets immensen Einsatz zugunsten des Kantons Zürich. Der Finanzkommission ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Finanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein grosser Dank gilt zuletzt dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, welcher die Kommission stets mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 22. Juni 2023

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Der Sekretär:
Tobias Weidmann Michael Weber

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

Zum zweiten Mal berichtet die AWU an dieser Stelle über ihre Oberaufsichtstätigkeit betreffend die bedeutenden Beteiligungen des Kantons an wirtschaftlichen Unternehmen, namentlich der Flughafen Zürich AG (FZAG) und der Axpo Holding AG (Axpo), gemäss § 34 Abs. 1 Kantonsratsreglement (KRR). Bezüglich Hintergrund ihrer Zuständigkeit und Art und Umfang der Wahrnehmung ihrer Berichterstattung verweist die Kommission auf ihren letztjährigen Bericht (Anhang zum Antrag der Finanzkommission vom 23. Juni 2022, Vorlage 5822a, Beschluss des Kantonsrats über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021).

5.1 Flughafen Zürich AG

Zur Steuerung seiner Beteiligung an der Flughafen Zürich AG hat der Regierungsrat bereits vor längerer Zeit eine Eigentümerstrategie festgelegt (RRB Nr. 802/2008, zuletzt aktualisiert mit RRB Nr. 1003/2015). Er hat dabei für vier Bereiche strategische Ziele bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG formuliert, namentlich verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege. Der Bericht über die Beteiligungsstrategie, welcher gemäss § 95 Abs. 3 Kantonsratsgesetz (KRG) jeweils im ersten Jahr einer Amtsdauer vorzulegen ist, wird derzeit vom Regierungsrat überarbeitet. Vor Frühling 2024 sind die Ergebnisse nicht zu erwarten. Die Kommission nimmt die Verzögerung zur Kenntnis und erwartet den überarbeiteten Strategiebericht mit Interesse und innert der angekündigten Frist.

Das Beteiligungscontrolling bzw. die Überprüfung der Erreichung oder Einhaltung der formulierten Ziele wird durch die Volkswirtschaftsdirektion wahrgenommen; sie berichtet jährlich über die Umsetzung ihrer Beteiligungsstrategie (zuletzt RRB Nr. 1475/2022 vom 9. November 2022 und ausführlicher: Flughafenbericht 2022). Der Regierungsrat ist mit der Geschäftstätigkeit der FZAG sehr zufrieden: Die festgelegten Ziele wurden weitestgehend erreicht; Massnahmen des Kantons sind aus heutiger Sicht keine angezeigt.

Die Kommission hat den Flughafenbericht 2022 bzw. RRB Nr. 1475/2022 anlässlich einer Kommissionssitzung beraten und sich im Anschluss die Haltung des Regierungsrats betreffend die Umsetzung seiner Beteiligungsstrategie durch die zuständige Volkswirtschaftsdirektion vorstellen lassen. Unter anderem, was die Strategie und die Investitionstätigkeit der FZAG im Ausland anbelangt, stellen sich für die Kommission weitere Fragen. Ein Austausch zu deren Vertiefung ist im laufenden Jahr eingeplant, zusätzlich zu einer generellen Vorstellung der FZAG in der neuen Legislatur.

Zum besseren Verständnis des Umgangs der Volkswirtschaftsdirektion mit der Flughafenbeteiligung hat die Kommission ausserdem einen Fragekatalog zur Art und Weise der Wahrnehmung der Aufsicht über die FZAG durch die Volkswirtschaftsdirektion und zum Beteiligungscontrolling resp. den diesbezüglich implementierten Abläufen verfasst. Dessen Beantwortung erfolgte zunächst schriftlich; im Anschluss wurde er anlässlich einer Sitzung mit der Volkswirtschaftsdirektion diskutiert. Die Fragen der Kommission wurden dabei umfassend beantwortet.

5.2 Axpo Holding AG

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1196/2016 die Eigentümerstrategie für die Beteiligung des Kantons an der Axpo Holding AG (Axpo) festgesetzt; 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. 949/2022 vom 29. Juni 2022 berichtete die zuständige Baudirektion zum fünften Mal im Rahmen der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung der von ihr festgelegten Beteiligungsstrategie. Dabei kommt sie zum Schluss, dass die von der Axpo verfolgte Strategie weiterhin den strategischen Zielen des Kantons entspricht und die finanziellen Ziele zum grössten Teil erreicht wurden, abgesehen vom Absinken der Eigenkapitalquote von 31,1% im Vorjahr auf 16,2%. Die Massnahmen des Kantons, namentlich in Bezug auf die Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch eine zeitgemässere Vereinbarung und eine gemeinsame Eignerstrategie aller Axpo-Aktionäre, sind bzw. werden gemäss dem Regierungsrat umgesetzt. Zusätzliche Massnahmen sind nicht angezeigt. Das Beteiligungscontrolling ist institutionalisiert, und es findet ein regelmässiger und zweckmässiger Austausch mit dem Verwaltungsrat und der Konzernleitung, ebenso wie mit den Vertretern der EKZ, statt. Das Risikomanagement ist angemessen und ein internes Kontrollsystem etabliert. Die Axpo erfüllt damit die Vorgaben der Beteiligungsstrategie. Abschliessend weist die Baudirektion in ihrem Beschluss vom 29. Juni 2022 darauf hin, dass sich angesichts der in der ersten Jahreshälfte bereits absehbaren, markanten Ungewissheit hinsichtlich der geopolitischen Lage und deren Auswirkungen auf die Energiepreise sowie der Unsicherheit bezüglich Entwicklung der gesetzlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen die Liquiditätsrisiken der Schweizer Stromunternehmen stark erhöht haben. Sie erwartet daher von der Axpo, dass sie diese Entwicklungen sorgfältig analysiert und die erforderlichen Massnahmen ergreift, um die finanziellen Ziele der Eigentümerstrategie in Bezug auf die Beteiligung erreichen zu können.

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

Zusätzlich hat die Kommission der Baudirektion einen Fragekatalog zur Wahrnehmung ihrer Aufsicht zukommen lassen: Dieser sollte unter anderem Aufschluss darüber geben, wie der Regierungsrat bzw. die zuständige Baudirektion ihre Aufsichtsrolle in Bezug auf ihre Beteiligung gegenüber der Axpo, im Besonderen bezüglich Beteiligungscontrolling und Risikomanagement, wahrnimmt, aber auch, wie sich die Zusammenarbeit mit den EKZ gestaltet und wie sich die nicht immer gleiche Interessenlage und Zielsetzungen dieser beiden Beteiligungen des Kantons miteinander vereinbaren lassen. Die EKZ erhielten einen ähnlich aufgebauten Fragekatalog zu ihrem Beteiligungscontrolling zur Axpo.

Der persönliche Austausch im Nachgang zur schriftlichen Beantwortung des Fragekatalogs war sehr aufschlussreich und die Fragen der Kommission wurden durch die Baudirektion, ebenso wie durch die EKZ, umfassend und nachvollziehbar beantwortet. Dabei hat die Kommission festgestellt, dass die Bedeutung der Berücksichtigung und Umsetzung der festgelegten Eigentümerstrategie in Bezug auf die Beteiligung vom Regierungsrat und von den EKZ unterschiedlich gewichtet bzw. gelebt werden.

In der zweiten Jahreshälfte intensivierte sich die unsichere, geopolitische Entwicklung: Aufgrund der drohenden Energiemangellage erfuhren die Strommärkte insbesondere auch als Folge des Krieges in der Ukraine kaum absehbare Verwerfungen in massivem Ausmass. Die Axpo als grösste Stromproduzentin der Schweiz war von den damit einhergehenden, aussergewöhnlich stark gestiegenen Energiepreisen besonders betroffen, da sie dadurch deutlich höhere finanzielle Mittel für die Absicherung ihrer Stromproduktion gegenüber den Energiemärkten leisten musste. Wenngleich diese Sicherheitsleistung bei Lieferung des Stroms zurückgezahlt

wird, erhöhte sich dadurch temporär das potentielle Liquiditätsrisiko um ein Vielfaches. Um dieses Risiko abzufangen, beantragte die Axpo am 2. September 2022 beim Bundesrat eine temporäre Liquiditätsunterstützung im Umfang von 4,0 Mrd. Franken. Gestützt auf das am 1. Oktober 2022 in Kraft getretene Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft (FiREG) bzw. die entsprechende Notgesetzgebung gewährte der Bundesrat diesen ausserordentlichen Kreditrahmen im beantragten Umfang. Die Axpo hat die Liquiditätsunterstützung bisher nicht beansprucht.

Anlässlich ihrer ausserordentlichen Generalversammlung Ende 2022 beschlossen die Axpo-Aktionäre, namentlich die Eignerkantone und ihre Kantonskraftwerke, die Durchführung einer externen Geschäftsführungsprüfung des Unternehmens, um näher Aufschluss betreffend Fragen der Governance, Risikostrategie, Handel und Liquiditätsmanagement der Axpo zu erhalten und um die Gründe zu klären, welche zur Anrufung des Kreditrahmens geführt hatten. Den diesbezüglichen Bericht vom 9. März 2023 haben die Aktionäre anlässlich ihrer ordentlichen Generalversammlung im März 2023 formell zur Kenntnis genommen: Er bestätigt, dass keine wesentlichen Mängel oder Beanstandungen festgestellt wurden und die Beantragung des Kreditrahmens beim Bund im September 2022 hauptsächlich auf die Absicherung der Schweizer Stromproduktion zurückzuführen ist. Er weist jedoch auch auf ein gewisses Optimierungspotential im Risikomanagementkonzept der Axpo und auf die Erschwernisse und die Komplexität eines Geschäftsmodells bestehend aus Handels- und Produktionsgesellschaften hin. Die Aktionäre, namentlich auch der Kanton Zürich und die EKZ, welche zusammen 36,75% der Axpo Aktien halten, haben der Unternehmensführung die Entlastung erteilt. Die Ausschüttung einer Dividende ist bis zum Ende der Bezugsmöglichkeit oder bis zur vollständigen Rückzahlung des Kreditrahmens nicht gestattet (Art. 10 FiREG).

Der Bericht zur Geschäftsprüfung wird von der Kommission im laufenden Jahr zur Kenntnis genommen und mit der Baudirektion resp. der EKZ diskutiert werden.

Jeweils im ersten Jahr der Amtsdauer legt der Regierungsrat dem Kantonsrat seinen Bericht betreffend Eigentümerstrategie zu den bedeutenden Beteiligungen, so namentlich auch der Axpo, vor (§ 95 Abs. 3 KRG). Die aktuelle Eigentümerstrategie zur Beteiligung (RRB Nr. 1196/2016) befindet sich derzeit in Überarbeitung, erwartet wird sie nicht vor Frühling 2024. Im Rahmen der Neuevaluierung seiner Eigentümerstrategie zur Beteiligung kann der Regierungsrat für die Zukunft neue oder zumindest angepasste Leitplanken setzen, die verstärkt den Interessen der Aktionäre, namentlich den Kantonen und ihrer Kraftwerke, Rechnung tragen. Die Kommission sieht der überarbeiteten Strategie des Regierungsrats mit Interesse entgegen; gleichzeitig erwartet sie, dass die Überarbeitung inskünftig wie vorgesehen alle vier Jahre stattfindet.

5.3 Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2022 des Kantons Zürich: Auszug Thematik "Beteiligungsbericht"

Mit seinem Geschäftsbericht 2022, Teil III: Finanzbericht, Seite 123 ff., hat der Regierungsrat zum dritten Mal seinen Bericht betreffend die von ihm als bedeutend definierten Beteiligungen des Kantons vorgelegt ("Beteiligungsbericht"). Der Bericht dient dazu, dem Kantonsrat die Umsetzung der regierungsrätlichen Beteiligungsstrategie zur Kenntnis zu bringen. Um sicherzustellen, dass er rückblickend Transparenz über die Strategieumsetzung und die Wahrung der Kantonsinteressen schafft und vorausschauend die wichtigsten Chancen und Risiken aus Gewährleister- und Eigentümersicht aufzeigt, hat er den Minimalanforderungen von § 107 KRG zu genügen. 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 daher für die Kommission wesentlich.

Die Finanzkontrolle, welche den Kantonsrat bei seiner Oberaufsichtstätigkeit unterstützt, hält in ihrem Bericht vom 9. Mai 2023 zur Rechnung 2022, Auszug Thematik "Beteiligungsbericht", fest, dass *"der Beteiligungsbericht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte eingeht, in seiner Aussage jedoch knapp bleibt. Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält."* Weiter stellt die Finanzkontrolle fest, dass der Regierungsrat hinsichtlich ausführlicheren Informationen zu den einzelnen Beteiligungen auf die Geschäftsberichte der einzelnen Unternehmen bzw. die relevanten Umsetzungsberichte zu den Eigentümerstrategien verweist; soweit konkrete Massnahmen zur Risikobewältigung aufgezeigt werden (und nicht lediglich Hinweise auf IKS oder Riskmanagement-Systeme erfolgen), beschränken sich diese jedoch noch immer auf die *"engere, unternehmerische Sicht"*.

Die diesbezügliche Beurteilung der Finanzkontrolle deckt sich mit derjenigen aus dem Vorjahr: Bereits damals hat die Finanzkontrolle auf die Problematik hingewiesen, dass durch die festgestellte Beschränkung auf die Unternehmenssicht kaum auf die strategischen Ziele der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht) sowie die Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht) eingegangen wird: Obschon die unternehmerischen Risiken für die Erfüllung der kantonalen Ziele zentral sind, wäre es an dieser Stelle *"interessant, ergänzend zu erfahren, wie sich diese Risiken mit Bezug auf die Gewährleister- bzw. Eignersicht des Kantons darstellen und ob sich aus dieser Sicht weitere Risiken zeigen."* (Bericht vom 5. Mai 2022 zur Rechnung 2021, Auszug Thematik "Beteiligungsbericht"). Dem Risikomanagement aus Perspektive des Kantons wird im Beteiligungsbericht weiterhin zu wenig Rechnung getragen.

Die Kommission schliesst sich dieser Auffassung wie bereits im Vorjahr an: Die Darstellung der Risikoidentifikation und -einschätzung durch die Regierung – zumindest bezüglich ihrer Beteiligungen an FZAG und Axpo – ist weiterhin zu knapp, um dem Kantonsrat bzw. der Kommission in ihrer Funktion als Oberaufsicht als wesentliche Informationsquelle zu dienen. Insbesondere fehlt eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Risiken des Kantons, welche nach Ansicht der Kommission nicht kongruent sind mit den Risiken aus Unternehmenssicht. Nachdem die Kommission bereits im letzten Jahr zu dieser Beurteilung gelangt war, hat sie die kritisierten Punkte anhand eines schriftlich formulierten Fragekatalogs mit den beiden betroffenen Direktionen aufgenommen. Beide Direktionen haben diesen ausführlich und mit Informationsgewinn für die Kommission beantwortet. Zusätzlich fand je ein mündlicher Austausch im Rahmen einer Kommissionssitzung statt. Die erneut sehr knappen Ausführungen im aktuellen Beteiligungsbericht erstaunen vor diesem Hintergrund umso mehr, als dass die Kommission ihre künftigen Erwartungen gegenüber den Direktionen dargelegt hat. Die Ausführungen zur Axpo fallen zwar ausführlicher aus als im Vorjahr, es ist jedoch davon auszugehen, dass dies den aussergewöhnlichen Entwicklungen im Laufe des vergangenen Jahres zuzurechnen ist. Die Kommission wird die Thematik mit den zuständigen Direktionen erneut aufnehmen.

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. 1475/2022, und vom Bericht 2022 über die Umsetzung der Eigentümerstrategie betreffend Axpo Holding AG, abgebildet in RRB Nr. 949/2022, hat die Kommission Kenntnis genommen.

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

Zürich, 14. Juni 2023

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Stefanie Huber Sandra Freiburghaus

Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefanie Huber, Dübendorf (Präsidentin); Thomas Anwander, Winterthur; André Bender, Oberengstringen; Beat Bloch, Zürich; Astrid Furrer, Wädenswil; Hanspeter Göldi, Meilen; Roland Kappeler, Winterthur; Monika Keller, Greifensee; Thomas Lamprecht, Bassersdorf; Beat Monhart, Gossau; René Truninger, Illnau-Effretikon; Sekretärin: Sandra Freiburghaus.