

Antrag der Finanzkommission vom 24. Juni 2021

Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 17. Juni 2021

Antrag der Justizkommission vom 8. Juni 2021

**5701 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2020**

(vom .....)



Antrag der Finanzkommission\* vom 24. Juni 2021  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 17. Juni 2021  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 8. Juni 2021

**5701 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2020**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 31. März 2021, der Finanzkommission vom 24. Juni 2021, der Geschäftsprüfungskommission vom 17. Juni 2021 und der Justizkommission vom 8. Juni 2021,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020 wird genehmigt.

---

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

\*\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Beat Habegger, Zürich (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Leandra Columberg, Dübendorf; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Manuel Kampus, Schlieren; Gregor Kreuzer, Zürich; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Tobias Weidmann, Hettlingen; Sekretär: Christian Hirschi.

\*\*\* Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto (Präsident), Volketswil; Melanie Berner, Zürich; Valentin Landmann, Zürich; Gabriel Mäder, Adliswil; Esther Meier, Zollikon; Beat Monhart, Gossau; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Nicola Siegrist, Zürich; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretärin: Katrin Meyer.

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2020 wird wie folgt genehmigt:

- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 1 670 695
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 4 451 971.80
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 4 612 243.53
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 5 536 898.89

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2020 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):  
Fr. 49 608 801.39
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9530):  
Fr. 2 721 890.58
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Leistungsgruppe Nr. 9540):  
Fr. 3667.47
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 17 279 591.06
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 1 072 940
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 359 156.22

IV. Die Ausschüttung an den Kanton im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2020 wird wie folgt genehmigt:

- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 4 612 243.54

V. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2020 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 4 667 700 genehmigt.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.



# **1. Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020**

## **1.1 Allgemeines**

Die Geschäftsprüfungskommission übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Geschäftsführung des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung sowie weiterer Träger öffentlicher Aufgaben aus (Art. 57 KV in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG und § 39 Abs. 1 KRR). Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion prüft die Kommission den Geschäftsbericht des Regierungsrates in den ihr gesetzlich zugewiesenen Bereichen. Die Prüfung des Geschäftsberichts erfolgt in erster Linie anhand formaler Kriterien sowie in Bezug auf die Umsetzung der Legislaturziele. Weiter richtet die Geschäftsprüfungskommission Empfehlungen zur zukünftigen Berichterstattung sowie zu ausgewählten direktionsübergreifenden Themen an den Regierungsrat. Eine eingehende Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nimmt die Geschäftsprüfungskommission jeweils in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht vor (letztmals am 4. März 2021 für den Zeitraum von März 2020 bis Februar 2021; KR-Nr. 39/2021).

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

Unter Ziffer 1.2 prüft die Geschäftskommission den Geschäftsbericht nach formalen Kriterien. Sie bewertet die Strukturierung und Verständlichkeit des Berichts und nimmt eine Beurteilung zum vermittelten Lagebild vor. Weiter überprüft sie, ob über die wichtigsten Ereignisse und Entwicklungen im Geschäftsjahr angemessen berichtet und ob im Geschäftsbericht ausreichend auf interne Kontrollsysteme verwiesen wird.

Unter Ziffer 1.3 überprüft die Kommission die Berichterstattung zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates. Sie prüft hierzu die Systematik der Berichterstattung. Zudem bewertet sie, ob der Regierungsrat angemessen über die Einhaltung seiner Legislaturziele oder allfällige Abweichungen davon berichtet.

Unter Ziffer 1.4 formuliert die Kommission Empfehlungen zur Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates aufgrund der vorliegenden Prüfung. Zudem richtet sie ausgewählte übergeordnete und direktionübergreifende Empfehlungen an den Regierungsrat.

Der Bericht wurde dem Regierungsrat vorgängig zur Stellungnahme unterbreitet.

## **1.2 Formale Prüfung, Vollständigkeit und vermitteltes Lagebild**

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates ist wie gewohnt in drei Teile gegliedert. Für den vorliegenden Bericht der Geschäftsprüfungskommission sind die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) massgebend. Ausgenommen davon sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, für welche die Justizkommission zuständig ist (siehe Ziff. 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission federführend (siehe Ziff. 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 ist dazu verpflichtet, im Geschäftsbericht über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton Rechenschaft

abzulegen (§ 27 Abs. 1 CRG). Zudem berichtet er über seine Geschäftstätigkeit, die Ergebnisse der Leistungsgruppen sowie die Jahresrechnung (§ 27 Abs. 2 CRG).

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. So stellt er für den Kanton, die Direktionen und die Staatskanzlei sowie die Leistungsgruppen insbesondere die Hauptereignisse des vergangenen Jahres, die Umsetzung der Ziele, die finanzielle Entwicklung, die Entwicklung der Indikatorenwerte der Leistungsgruppen sowie die wichtigsten Projekte dar (§ 24 Abs. 1 FCV).

### 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 gut etabliert und sind übersichtlich gestaltet.

Teil I bietet einen Gesamtüberblick des Regierungsrates und gliedert sich in zehn Kapitel zu neun Politikbereichen sowie zur allgemeinen Verwaltung, wie sie der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2019-2023 festgelegt hat. Gestaltung und Text von Teil I entsprechen einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht, der sich an die breite Bevölkerung richtet. In jedem Kapitel des diesjährigen Geschäftsberichts werden besondere Herausforderungen aufgrund der Coronakrise hervorgehoben. Dazu werden ein bis zwei weitere ausgewählte Themenfelder kurz beschrieben, die im vergangenen Jahr aus Sicht des Regierungsrats spezielle Bedeutung erlangten und in der Regel mit einem Legislaturziel verknüpft sind. Die Legislaturziele werden mit den zugehörigen Massnahmen und den für die Umsetzung zuständigen Direktionen übersichtlich dargestellt.

Teil II beinhaltet die detaillierte Berichterstattung aus den Direktionen und der Staatskanzlei. Zwar sind die Zuständigkeiten der einzelnen Direktionen nicht vollständig deckungsgleich mit den in Teil I dargestellten Politikbereichen. Es gibt jedoch eine auffällige Kongruenz, indem in der Regel eine oder zwei Direktionen für einen oder mehrere der Politikbereiche zuständig sind (Tabelle 1). Für jede Direktion und die Staatskanzlei werden die Legislaturziele aufgeführt, für deren Umsetzung sie zuständig sind. Zudem wird gemäss den gesetzlichen Vorgaben über deren Erfolgsrechnung, die Personal- und Lohnstatistik, die im Geschäftsjahr erledigten und unerledigten Vorstösse sowie über die Leistungs- und Wirkungsindikatoren der einzelnen Leistungsgruppen berichtet.

*Tabelle 1: Politikbereiche und hauptsächliche Zuständigkeit (Federführung)*

<b>Politikbereiche (Teil I)</b>	<b>Hauptsächliche Zuständigkeit (Teil II)</b>
Öffentliche Sicherheit	Sicherheitsdirektion, Direktion der Justiz und des Innern
Bildung	Bildungsdirektion
Kultur, Sport und Freizeit	Direktion der Justiz und des Innern, Sicherheitsdirektion
Gesundheit	Gesundheitsdirektion
Gesellschaft und soziale Sicherheit	Direktion der Justiz und des Innern, Sicherheitsdirektion
Verkehr	Volkswirtschaftsdirektion, Baudirektion
Umwelt und Raumplanung	Baudirektion, Volkswirtschaftsdirektion
Volkswirtschaft	Volkswirtschaftsdirektion
Finanzen und Steuern	Finanzdirektion, Volkswirtschaftsdirektion
Allgemeine Verwaltung	Staatskanzlei und alle Direktionen

Im Vorjahr kritisierte die Geschäftsprüfungskommission die teilweise inkonsistente Terminologie (Vorlage 5605a, S. 2). Diese wurde im vorliegenden Geschäftsbericht vereinheitlicht, indem vorwiegend nur die gesetzlich festgelegten Begriffe verwendet werden. Zudem wurde im Anhang von Teil II ein Glossar eingefügt, das die zentralen Begriffe erklärt und auf die relevanten Rechtsquellen verweist.

## 1.2.2 Vermitteltes Lagebild

In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2019 bemängelte die Geschäftsprüfungskommission das Fehlen eines gesamtheitlichen Rückblicks, einer direktionsübergreifenden Lagebeurteilung sowie einer selbstkritischen Auseinandersetzung des Regierungsrates mit seiner Arbeit. Auch wurde eine Einordnung der Lage des Kantons in Bezug zu anderen Kantonen, dem Bund und dem Ausland gefordert (Vorlage 5605a, S. 4). Um dem Anliegen der Kommission entgegenzukommen, kündigte der Regierungsrat mit Schreiben vom 30. September 2020 gegenüber der Kommission an, das bisherige Vorwort zum Geschäftsbericht in ein Kapitel «Überblick» zu überführen und ausführlicher zu fassen. Dieses Vorhaben hat der Regierungsrat mit dem vorliegenden Geschäftsbericht nicht eingelöst. Ein Gesamtüberblick aus der Sicht des Regierungsrates, der über die Darstellung der einzelnen Politikbereiche hinausgeht und auf strategischer Stufe eine Einordnung der Lage des Kantons Zürich vornimmt, fehlt nach wie vor.

Der Regierungsrat stellt in einem kurzen Vorwort die Coronapandemie ins Zentrum seiner Berichterstattung zum zurückliegenden Geschäftsjahr. Er streicht heraus, dass es der kantonalen Verwaltung gelungen sei, die gesetzlichen Aufträge und Leistungen trotz Pandemie in hoher Qualität zu erbringen. Es wird auch in allgemeiner Form auf die kantonalen Unterstützungsmassnahmen mittels Notstandsmassnahmen und Härtefallprogramm sowie auf die erwarteten finanziellen Folgen der Krise hingewiesen. Zudem habe die Coronakrise die Wichtigkeit der digitalen Transformation verdeutlicht, wie sie der Kanton mit der Strategie Digitale Verwaltung in Angriff genommen und weiter vorangetrieben hat. Anschliessend werden für jeden der zehn dargestellten Politikbereiche ausgewählte Themen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Pandemie dargestellt.

In Teil II berichten die Direktionen und die Staatskanzlei über die Auswirkungen der Pandemie in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Teilberichte geben insgesamt einen guten Einblick in die verschiedenen Problem- und Handlungsfelder, die sich für die Verwaltung aufgrund der Pandemie im zurückliegenden Jahr ergaben. Sie vermögen jedoch eine Würdigung des Krisenjahres durch den Regierungsrat, dem gerade in einer solchen Krisensituation die zentrale politische Führungsrolle im Kanton zukommt, nicht zu ersetzen. So erlangen beispielsweise die weitreichenden Einschränkungen des öffentlichen Lebens und die besonderen Kompetenzregelungen während der ausserordentlichen Lage im Frühjahr 2020 keine grössere Erwähnung. Auch die Zusammenarbeit mit dem Bund und anderen Kantonen bei der Bewältigung der Pandemie werden kaum thematisiert. Die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Flughafen Zürich und den Zürcher Verkehrsverbund, die von der Pandemie hart getroffen wurden, werden nicht näher beleuchtet. Die Geschäftsprüfungskommission hat auch mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat die grösste Gesundheitskrise seit dem Zweiten Weltkrieg, die den Kanton Zürich vor riesige Herausforderungen stellte, im Kapitel «Gesundheit» nur in einem kurzen Absatz würdigt.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der Zeitpunkt für eine umfassende Aufarbeitung der Krise noch verfrüht ist. Auch lagen die ersten Ergebnisse zur Krisenaufarbeitung durch den Regierungsrat (RRB-Nr. 172/2021 vom 24. Februar 2021) sowie durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (Bericht vom 25. März 2021; KR-Nr. 109/2021) im Berichtsjahr noch

nicht vor. Gerade die Coronapandemie, die das Berichtsjahr prägte und weitreichende gesellschaftliche, wirtschaftliche und auch staatspolitische Auswirkungen zeigt, hätte aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission jedoch auch aus übergeordneter Sicht stärker beleuchtet werden müssen.

Es zeigt sich insgesamt, dass die Berichtserstattung zum abgelaufenen Geschäftsjahr trotz Coronapandemie stark auf die Legislaturziele und die zu deren Erreichung definierten Massnahmen ausgerichtet ist. Weitere Projekte, welche den Regierungsrat, die Verwaltung und auch die Öffentlichkeit im Berichtsjahr ebenfalls stark beschäftigt haben, werden im Geschäftsbericht des Regierungsrates (Teil I) teilweise nicht näher thematisiert. Zu nennen ist beispielsweise der in der Volksabstimmung vom Februar 2020 gescheiterte Rosengartentunnel, obwohl dieser als eines der zentralen Infrastrukturprojekte der laufenden Legislatur definiert wurde (RRZ 6). Keine Erwähnung finden die Verzögerungen und die entstandenen Finanzierungsprobleme bei der Einführung des Elektronischen Patientendossiers, obwohl sich auch hier die in der Pandemie besonders hervorgetretenen Herausforderungen der föderalen Struktur und der unzureichenden Digitalisierung des Gesundheitswesens zeigen. Auch vermisste die Kommission konkretere Informationen zur Reorganisation des Strafvollzugs, zu den laufenden Arbeiten an der Klimastrategie und zur Landwirtschaft.

Die stark entlang der direktionalen Zuständigkeiten orientierte Berichterstattung entspricht insofern den rechtlichen Vorgaben, als dass sich der Geschäftsbericht des Regierungsrates (Teil I) weitgehend aus den Berichterstattungen der Direktionen und der Staatskanzlei (Teil II) ergibt (gestützt auf § 9 Abs. 1 und § 10 Abs. 3 VOG RR). Aus Sicht der Geschäftsprüfungskommission sollte der Regierungsrat hingegen dem gesetzlichen Auftrag, zu den wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres Rechenschaft abzulegen (§ 27 Abs. 1 CRG), stärker nachleben – und zwar durchaus auch in Ergänzung zu den zu Beginn der Legislatur definierten Zielen und Massnahmen.

### **1.2.3 Interne Kontrollsysteme**

Wie in den vergangenen Jahren enthält der Geschäftsbericht nur wenige Hinweise zu internen Kontrollsystemen und dem Risikomanagement des Regierungsrates und der Verwaltung. Auf das interne Kontrollsystem (IKS) wird in Teil III unter dem Titel «Finanzielles Risikomanagement» (S. 21) verwiesen. Aus Sicht der Kommission sollte ein zeitgemässes IKS indessen über finanzielle Aspekte hinausreichen und sämtliche operationellen Risiken abdecken. Dazu gehören neben dem Finanzbereich beispielsweise auch die Informatik, die Geschäftsbearbeitung und das Personalwesen (Vorlage 5605a, S. 4). Auch auf die fehlenden Angaben zum Informations-sicherheitsmanagement hat die Geschäftsprüfungskommission bereits in früheren Jahren hingewiesen. Die laufenden Prüfungen der Kommission im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion zu aktuellen IT-Projekten der Verwaltung (Fachapplikation Justizvollzug) sowie die kritischen Feststellungen der Kommission zur Ausgestaltung des Controllings bei wichtigen laufenden Projekten (Innovationspark, Elektronisches Patientendossier) verdeutlichen, dass in diesem Bereich Handlungsbedarf besteht.<sup>1</sup>

### **1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen**

Im vorliegenden Geschäftsbericht 2020 nehmen Regierungsrat und Verwaltung erstmals eine Zwischenberichterstattung zu den aktuellen Zielen und Massnahmen der Legislatur 2019-2023 vor. Die Legislaturziele des Regierungsrates und der Direktionen sowie der Staatskanzlei bilden

---

<sup>1</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission über ihre Tätigkeit von März 2020 bis Februar 2021 vom 4. März 2021, KR-Nr. 39/2021.

die strategischen Schwerpunkte und Prioritäten des Regierungsrates und der Verwaltung für die laufende Legislaturperiode.

### **1.3.1 Systematik**

Die Berichterstattung zu den Legislaturzielen in den Teilen I und II des Geschäftsberichts erfolgt systematisch und übersichtlich. Der Regierungsrat hat verschiedene Hinweise der Geschäftsprüfungskommission aus dem letzten Jahr aufgenommen. So wird im vorliegenden Geschäftsbericht über sämtliche Massnahmen zur Umsetzung von Legislaturzielen des Regierungsrates berichtet, auch über die bereits abgeschlossenen. Auch die in Teil I beschriebenen ausgewählten Themen in den verschiedenen Politikbereichen haben einen klareren Bezug zu den Legislaturzielen.

Zu den Legislaturzielen des Regierungsrates sind in Teil I des Geschäftsberichts die entsprechenden Massnahmen aufgeführt, die ebenfalls Bestandteil der Richtlinien der Regierungspolitik sind, sowie die für die Umsetzung zuständigen Direktionen. Für jede Massnahme gibt es eine oder mehrere betroffene Leistungsgruppen nach dem Konsolidierten Finanz- und Entwicklungsplan (KEF). In den einzelnen Leistungsgruppen werden die Massnahmen als Entwicklungsschwerpunkte geführt.

Stehen die Legislaturziele des Regierungsrates fest, legen die Direktionen und die Staatskanzlei ihre Ziele für die Legislatur fest. Die entsprechenden Massnahmen werden ebenfalls in den Leistungsgruppen des KEF als Entwicklungsschwerpunkte ausgewiesen. Teil II des Geschäftsberichts zeigt für jede Direktion und die Staatskanzlei die Entwicklungsschwerpunkte in ihrem Zuständigkeitsbereich sowie den Stand und Zeitplan der Umsetzung. Im Gegensatz zu den anderen Direktionen und der Staatskanzlei weisen die Volkswirtschafts- und die Gesundheitsdirektion neben den Regierungsratszielen keine zusätzlichen Direktionsziele aus.

### **1.3.2 Stand der Massnahmen**

Von den insgesamt 53 vom Regierungsrat festgelegten Massnahmen zur Erreichung der zehn Legislaturziele 2019-2023 wird im Geschäftsbericht 2020 eine einzige Massnahme als bereits abgeschlossen bezeichnet. Es handelt sich um die Aktivitäten im Zusammenhang mit Schlüsselprojekten des öffentlichen Verkehrs wie dem Brüttener Tunnel und dem Bahnhof Stadelhofen (RRZ 6d). Zentrale Infrastrukturprojekte wie Rosengartentram und -tunnel, Ortsumfahrungen und -durchfahrten oder Projekte des Güterverkehrs (RRZ 6b) werden jedoch als planmässig bezeichnet, obwohl das Projekt Rosengartentram und Rosengartentunnel in der Stadt Zürich in der kantonalen Volksabstimmung vom Februar 2020 gescheitert ist.

Drei Massnahmen werden als verzögert angegeben: die Etablierung einer Plattform «Dialog Mobilität der Zukunft» (RRZ 6c), die Entwicklung des Innovationsparks (RRZ 8d) sowie die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform (RRZ 9b). Verzichtet wird künftig auf die prospektive Evaluation von volkswirtschaftlich bedeutsamen technologischen und digitalen Entwicklungen mittels «Horizon Scanning» (RRZ 8d). Die entsprechenden Projektveränderungen werden aus Sicht der Kommission nur sehr kurz und eher allgemein begründet.

Die übrigen 48 Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele 2019-2023 verlaufen gemäss Regierungsrat planmässig. Auffällig ist, dass sämtliche Massnahmen zu den Legislaturzielen des Regierungsrats auf das Legislativende (bis 2023) terminiert sind, wie aus den Detailanga-

ben in Teil II des Geschäftsberichts hervorgeht. Die gemachten Angaben zum Stand der Legislaturziele des Regierungsrates und der entsprechenden Massnahmen in den Teilen I und Teil II stimmen überein.

Werden jedoch die Detailinformationen in Teil II genauer betrachtet, ist aus Sicht der Kommission aufgrund der verfügbaren Informationen fraglich, ob die Massnahmen zu den Regierungsratszielen im Berichtsjahr tatsächlich so planmässig wie ausgewiesen umgesetzt werden konnten. So werden beispielsweise in der Erfolgsrechnung zur Leistungsgruppe Nr. 1000 (Staatskanzlei) ausgewiesene Minderausgaben mit Verzögerungen bei den Digitalisierungsprojekten aufgrund der Coronapandemie begründet. Die entsprechenden Arbeiten, die mit einem Regierungsratsziel (RRZ 10a) verknüpft sind, sollen gemäss Begründung im Jahr 2021 intensiviert und nachgeholt werden. Der Stand der Massnahmenumsetzung zum Regierungsratsziel wird jedoch als planmässig bezeichnet. Ebenso wird in der Erfolgsrechnung zur Leistungsgruppe Nr. 4500 (Personalamt) auf Verzögerungen bei der Einführung der HR-Personalstrategie hingewiesen. Die Massnahmenumsetzung zum entsprechenden Regierungsratsziel (RRZ 10e) verläuft gemäss Geschäftsbericht jedoch «planmässig». Bei den Massnahmen zu den Zielen der Direktionen kam es zu verschiedenen Verzögerungen, die in Teil II des Geschäftsberichts ausgewiesen werden, jedoch nicht in einem direkten Zusammenhang mit einem Legislaturziel des Regierungsrates stehen.

Die Geschäftsprüfungskommission hat daher den Eindruck, dass der Umsetzungsstand der Massnahmen im Geschäftsbericht hauptsächlich dahingehend bewertet wird, ob die Massnahmen im definierten Zielrahmen noch erreicht werden können. Dies stellt aus Sicht der Kommission jedoch kein zweckmässiges Vorgehen dar. Die Statusmeldungen zu den einzelnen Massnahmen sollten aus Sicht der Kommission ein aussagekräftiges Bild darüber geben, ob die für das Geschäftsjahr geplanten Tätigkeiten auch tatsächlich umgesetzt werden konnten (im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs). Gerade in einem Jahr wie dem vergangenen wäre es nicht erstaunlich, wenn verschiedene Projektpläne aufgrund der Pandemiesituation angepasst werden mussten. In Teil II werden denn auch verschiedene Auswirkungen der Pandemie auf Vorhaben der Direktionen und der Staatskanzlei beschrieben. Auch in den von der Geschäftsprüfungskommission halbjährlich geführten Direktionsgesprächen wurde verschiedentlich auf solche coronabedingten Verzögerungen hingewiesen. Gemäss Geschäftsbericht verliefen jedoch die allermeisten Vorhaben planmässig, was an sich erfreulich ist, für die Geschäftsprüfungskommission aus den genannten Gründen jedoch wenig glaubhaft erscheint. Für die Kommission ist die Berichterstattung zum Stand der Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates daher zu wenig aussagekräftig und im Sinne eines Geschäftscontrollings nicht befriedigend.

#### **1.4 Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission**

Die Geschäftsprüfungskommission gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen primär in ihrem eigenen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird (letztmals am 4. März 2021 für den Zeitraum von März 2020 bis Februar 2021; KR-Nr. 39/2021). Im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts beschränkt sich die Kommission auf Empfehlungen im Hinblick auf die zukünftige Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates sowie auf ausgewählte direktionsübergreifende Themen.

##### *Politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung*

Die Geschäftsprüfungskommission nimmt mit Befriedung zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat eingehend mit den Verbesserungsvorschlägen der Kommission aufgrund des letztjährigen Geschäftsberichts befasst hat und verschiedene Anpassungen im Hinblick auf den vorliegenden Bericht in Aussicht stellte. Diese sind, wo angemessen umsetzbar, weitgehend erfolgt.

Unbefriedigend für die Kommission ist weiterhin das Fehlen einer allgemeinen Lagebeurteilung, die über die einzelnen Politikbereiche (Sachbereiche) hinausreicht und eine strategische Einordnung zur gegenwärtigen Lage und zu den anstehenden Herausforderungen des Kantons Zürich vornimmt. Es wäre zu prüfen, ob innerhalb der Verwaltung eine Stelle (z.B. die Staatskanzlei) zu beauftragen ist, die zuhänden des Regierungsrats die entsprechenden Grundlagen erarbeitet und ein entsprechendes Instrumentarium z.B. mit geeigneten Indikatoren entwickelt.

#### *Präzisere Angaben zum Projekt- und Massnahmenstand*

Wie die Geschäftsprüfungskommission bereits in ihrem letztjährigen Bericht angeregt hat (Vorlage 5605a, S. 5-6), empfiehlt sie, für jede Direktion und die Staatskanzlei die aufgrund ihrer politischen und finanziellen Bedeutung wichtigsten Projekte und deren Status am Ende jedes Berichtsjahres auszuweisen. Die Zwischenberichterstattung zum Umsetzungsstand der Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele sollte aus Sicht der Kommission zudem präziser auf den aktuellen Stand der Umsetzung im Berichtsjahr (Soll/Ist) bezogen werden. Aus dem Geschäftsbericht sollte in geeigneter Form ersichtlich sein, ob die entsprechenden Massnahmen bezüglich des Zeitplans und der sich stellenden Herausforderungen auf Kurs sind, um die anvisierten Ziele fristgerecht zu erreichen.

#### *Ausführlichere Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen*

Die Geschäftsprüfungskommission erachtet die im Rahmen des Geschäftsberichts gemachten Angaben zu internen Kontrollsystemen weiterhin als unzureichend. Neben den finanziellen Risiken sollte ein zeitgemässes IKS neben dem Finanzbereich alle weiteren operationellen Risiken abdecken (also etwa auch den IT-Bereich, die Geschäftsbearbeitung und das Personalwesen). Zudem sieht die Kommission aufgrund verschiedener laufender Prüfungen in diesem Bereich generellen Handlungsbedarf.

#### *Stärkung des übergeordneten Controllings im IT-Bereich*

Die Geschäftsprüfungskommission empfahl in der Vergangenheit, dass der Regierungsrat eine starke Führungsrolle im IT-Management der kantonalen Verwaltung übernimmt. Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass auch im Berichtsjahr diesbezüglich weitere Fortschritte erreicht wurden. Die in den Vorjahren aufgebauten Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten erscheinen zweckmässig und das für die Umsetzung der IKT-Strategie federführende Amt für Informatik (AFI) hat sich in der kantonalen Verwaltung etabliert. Unbefriedigend für die Kommission ist die Situation mit einzelnen Fachapplikationen. Für diese ist gemäss IKT-Strategie die zuständige Direktion weitgehend allein verantwortlich. Aus Sicht der Kommission ergeben sich dadurch Schwächen beim Controlling. Sie empfiehlt deshalb dem Regierungsrat, die Rolle des AFI auch bei Fachapplikationen zu stärken und das Controlling von Informatikschlüsselprojekten auf Stufe Regierungsrat zu forcieren.

#### *Weitere Standardisierung im Personalwesen*

Die Geschäftsprüfungskommission befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung. In der Vergangenheit hat die Kommission dem Regierungsrat empfohlen, dass er seine Führungsverantwortung zur Gestaltung des kantonalen Personalwesens verstärkt wahrnehmen soll. Die Kommission hat kürzlich den Schlussbericht der externen Evaluation zur kantonalen HR-Organisation zur Kenntnis genommen. Die Kommission hält an ihrer Empfehlung fest, dass die Standardprozesse im Personalwesen weiter vereinheitlicht und möglichst zentralisiert werden sollten. Hierzu sollte die Weisungsbefugnis des Personalamtes gestärkt werden, sodass vermehrt fachliche Weisungen und Richtlinien erlassen statt blosser Empfehlungen abgeben werden. Die Kommission erwartet, dass entsprechende Schritte im Rahmen der Umsetzung der Personalstrategie 2019-2023 wei-

terhin geprüft und die Strategie im festgelegten Zeitrahmen auch umgesetzt wird. Die Kommission wird daher die Umsetzung der Personalstrategie und insbesondere die Erarbeitung und Umsetzung des HR-Geschäftsmodells im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion weiter begleiten.

#### *Vereinheitlichung des Beschaffungswesens*

Die Geschäftsprüfungskommission empfahl in der Vergangenheit im Austausch mit den weiteren Aufsichtskommissionen die Schaffung einer zentralen Stelle in der Verwaltung für Beschaffungen. Im März 2018 legte der Regierungsrat seine Beschaffungspolitik fest (RRB-Nr. 202/2018). Darin definierte der Regierungsrat zwar einheitliche Grundsätze, verzichtete aber weitgehend auf eine Zentralisierung des Beschaffungswesens. Der koordinierte Vollzug sowie eine stete Optimierung und gezielte Weiterentwicklung des kantonalen Beschaffungswesens will der Regierungsrat mit direktionsübergreifenden Gremien sicherstellen. Die Geschäftsprüfungskommission hält an ihren Forderungen nach einer weiteren Vereinheitlichung des kantonalen Beschaffungswesens fest. Die zuständigen übergreifenden Stellen müssen mit den nötigen Weisungsbefugnissen und Kompetenzen ausgestattet werden, um das kantonale Beschaffungswesen wirkungsvoll zu vereinheitlichen.

### **1.5 Schlussbemerkung**

Die Geschäftsprüfungskommission beantragt dem Kantonsrat einstimmig unter Berücksichtigung ihrer Feststellungen und den an den Regierungsrat gerichteten Empfehlungen den Geschäftsbericht 2020 des Regierungsrates zu genehmigen.

Zürich, 17. Juni 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Beat Habegger

Der Sekretär

Christian Hirschi

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2020 bis Mai 2021**

### **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).

Das Jahr 2020 war auch für die Justizkommission durch die Corona-Pandemie geprägt. Trotz den bekannten Umständen gelang es der Kommission, ihre Aufgaben weiterhin umfassend wahrzunehmen. So tagte sie unter Einhaltung der Schutzmassnahmen weiterhin physisch, dislozierte jedoch in grössere Räumlichkeiten. Die Visitationen wurden teilweise telefonisch oder online durchgeführt und konnten in diesem Rahmen alle zeitgerecht stattfinden.

### **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.

Mit dem Inkrafttreten des neuen Parlamentsrechts per 1. Mai 2020 hat neu die Justizkommission gemäss § 40 Abs. 1 lit. b KRR auch die Oberaufsicht über die Statthalterämter inne. Weil

dies bis anhin nicht in ihren Aufgabenbereich gefallen war, liess sich die Justizkommission an der Sitzung vom 24. November 2020 vom Präsidenten der Statthalterkonferenz über die Aufgaben und Organisation der Statthalterämter sowie von der Direktion der Justiz und des Innern über ihr Aufsichtskonzept informieren. Mit diesen Informationen wird die Justizkommission die Statthalterämter künftig sinnvoll in ihre Aufsichtsarbeit integrieren.

### **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 drei Aufsichtseingaben zu behandeln. Begnadigungsgesuche gingen im vergangenen Amtsjahr keine ein.

Das per 1. Mai 2020 in Kraft getretene neue Parlamentsrecht sieht bezüglich der Behandlung von Ermächtigungsgesuchen die Möglichkeit des Nichteintretens durch die Geschäftsleitung und die Auferlegung eines Kostenvorschusses vor (§ 132 Abs. 1 und 2 KRG). Aufgrund der Anwendung dieser neuen Bestimmungen wurde der Justizkommission im Berichtszeitraum kein Ermächtigungsgesuch zugeteilt.

Nebst der Genehmigung von sprachlichen Anpassungen bei zwei Verordnungen des Sozialversicherungsgerichts (KR.-Nr. 1/2021), hat sich die Justizkommission im Berichtsjahr mit einem Antrag des Verwaltungsgerichts auf Erhöhung der Anzahl Mitglieder am Verwaltungsgericht beschäftigt (KR.-Nr. 408/2020). Die Justizkommission beantragt nach eingehender Prüfung des Antrags des Verwaltungsgerichts, die Zahl der Stellenprozente um 100 Stellenprozent statt wie vom Gericht beantragt um 200 Stellenprozent zu erhöhen.

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

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen in die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission im Rahmen von Ersatzwahlen 13 Ämter ausgeschrieben und 93 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Dazu kamen vier 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.

Mit § 41 Abs. 3 KRR erteilte der Kantonsrat der Justizkommission den Auftrag, die Einzelheiten der Prüfung in einem Reglement zu regeln, das der Genehmigung durch die Geschäftsleitung untersteht. Mit dem "Reglement über die Prüfung von Kandidatinnen und Kandidaten für die gesamtkantonale Gerichte", welches am 1. Mai 2020 in Kraft getreten ist, hat die Justizkommission ihren Auftrag erfüllt. Das neue Reglement hat sich für die Justizkommission bei ihrem Auftrag, die Kandidatinnen und Kandidaten auf ihre fachliche und persönliche Eignung zu überprüfen, bewährt. Sie konnte auf der Grundlage des Reglements weiterhin eine professionelle Überprüfung aller Kandidaturen wahrnehmen und insbesondere die Koordination mit der Interfraktionellen Konferenz bezüglich der Wahl der Handelsrichterinnen und Handelsrichter verbessern, was einer Beschleunigung des entsprechenden Wahlverfahrens dienen sollte.

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

Die Justizkommission stützt sich bei den folgenden Ausführung auf die Angaben im Geschäftsbericht des Regierungsrates und weiteren Regierungsratsbeschlüssen sowie im Jahresbericht

der Staatsanwaltschaft, die mündliche Berichterstattung der Verantwortlichen an den Kommissionsitzungen und die Berichterstattungen der einzelnen Mitglieder der Justizkommission aus den Visitationen der einzelnen Amtsstellen.

### **2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene**

Auch für die Zürcher Strafverfolgungsbehörden stand das Jahr 2020 im Zeichen der Corona-Pandemie. Erstaunlicherweise blieb das Fallaufkommen annähernd auf dem Niveau des Vorjahres, auch wenn das öffentliche Leben mit den verordneten Einschränkungen weitgehend stillstand.

Die Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden standen mit der Corona-Pandemie vor grossen logistischen Herausforderungen. Diese manifestierten sich namentlich bei der Fallbearbeitung: Einvernahmen mit beschuldigten Personen konnten nur mit speziellen Schutzmassnahmen durchgeführt werden oder verzögerten sich wegen Quarantänefällen bei den Beteiligten. Während des Lockdowns waren Einvernahmen über mehrere Wochen sogar nur bei Haftfällen und unaufschiebbaren Beweisaufnahmen möglich. Insgesamt führten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft im Jahr 2020 dennoch rund 14'400 Einvernahmen durch. Auch wenn es wegen der erschwerenden Umstände teilweise zu Verzögerungen bei der Verfahrensführung kam, blieb die Grundversorgung im Bereich der Strafverfolgung trotz den Auflagen und Einschränkungen jederzeit gesichert.

Die pandemiebedingte Notwendigkeit von Home Office erhöhte den Bedarf an mobilen Arbeitsplätzen schlagartig. Gemeinsam mit der Informatikabteilung der Justizdirektion wurden in kurzer Zeit Dutzende von Arbeitsplätzen neu ausgerüstet und mobiltauglich gemacht. Für einen begrenzten Teil der zu erledigenden Aufgaben soll das Arbeiten von zu Hause aus auch nach der Corona-Pandemie möglich bleiben.

Die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf das soziale Leben führten dazu, dass neue Erscheinungsformen von Delikten entstanden. Menschen mit krimineller Energie nutzten beispielsweise die unbürokratische Soforthilfe des Bundes aus, indem sie die Notkredite zur persönlichen Bereicherung missbrauchten. Dies führte bis Ende 2020 in 178 Fällen zu Ermittlungen wegen des Verdachts auf Covid-19-Kreditbetrug. Dabei handelt es sich um eine Deliktsumme von insgesamt 35 Millionen Franken. Diese Zahlen haben in den ersten Monaten des laufenden Jahres noch deutlich zugenommen. Auch bei den Raserfällen war aufgrund der Corona-Pandemie eine Verdoppelung der Anzahl festzustellen. Insbesondere während des ersten Lockdowns im Frühjahr 2020 nutzten Schnellfahrer und Raser die Situation aus, als die Strassen verhältnismässig leer waren. Verschiedene Verfahren der Staatsanwaltschaft betrafen weiter den Vertrieb von Schutzmasken, welche zu aussergewöhnlich hohen Preisen angeboten wurden und somit teilweise der Tatbestand des Wuchers erfüllt war. Weiter zeigte die Kriminalstatistik im Berichtsjahr eine deutliche Zunahme von Fällen häuslicher Gewalt. Als Folge der Pandemie verbrachten viele Menschen mehr Zeit in ihrer eigenen vier Wänden. Dies verstärkte Konflikte in den Familien.

Zu den coronabedingten Herausforderungen für die Strafverfolgungsbehörden gehörten auch die geahndeten Verstösse gegen die Rechtsnormen, welche der Bund im Zusammenhang mit der ausserordentlichen Lage kurzfristig geschaffen hatte (Covid-19-Verordnungen). Als Vergehen wurde zum Beispiel das Organisieren kommerzieller und nicht kommerzieller Veranstaltungen wie Demonstrationen oder sonstige Versammlungen untersucht. Die blosser Teilnahme an entsprechenden Versammlungen oder Demonstrationen konnte eine Übertretung gegen eine Covid-19-Verordnung bedeuten, wobei das aktive Mitwirken beispielsweise mit einem Megafon oder einem Transparent je nach Einzelfall auch als Vergehen gewertet werden konnte. Die

einheitliche Anwendung und Abgrenzung dieser Rechtsnormen stellte die Strafverfolgungsbehörden vor einige Herausforderungen und veranlasste sie zum Erlass einer Weisung, welche der Leitende Oberstaatsanwalt und die stellvertretende Generalsekretärin der Justizdirektion der Justizkommission später anlässlich einer Sitzung erläuterten.

### **2.5.1.1 Geschäftslast**

Insgesamt sind im Berichtsjahr knapp 28'600 neue Fälle bei den Staatsanwaltschaften eingegangen. Das Total liegt mit 0,7 Prozent geringfügig unter dem Niveau des Vorjahres. Dieser Rückgang ist aber kein Indikator für die Belastungssituation, da die zunehmende Komplexität der Fälle in der rückläufigen Zahl der Eingänge nicht zum Ausdruck kommt. Die Zahl der Pendenzen (Gesamtzahl der per Jahresende noch offenen Strafverfahren) verzeichnet eine leichte Zunahme und kommt bei rund 10'600 Fällen zu liegen. Dieser Anstieg ist primär auf das hohe Fallaufkommen im Berichtsjahr in Kombination mit pandemiebedingten Verzögerungen zurückzuführen.

#### *Regionale Staatsanwaltschaften*

Rund 27'500 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf Regionalen Staatsanwaltschaften ein, was 0,5 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres ist. Die Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft eine Zunahme der Eingänge um 3,4% auf. Bei allen anderen regionalen Staatsanwaltschaften blieben die Eingänge praktisch gleich auf Vorjahresniveau. Die Anzahl der Abschlüsse liegt bei den Regionalen Staatsanwaltschaften um 0,2 Prozent über dem Vorjahr. Die Zahl der Pendenzen verzeichnet eine Zunahme und verbleibt weiterhin auf hohem Niveau.

Insbesondere im Bereich der häuslichen Gewalt konnte eine starke Zunahme festgestellt werden. Diese Zunahme steht sicherlich auch im Zusammenhang mit den durch die Corona-Pandemie bedingten Einschränkungen. Während die Strafverfolger während des ersten Lockdowns noch einen Rückgang an häuslicher Gewalt erlebten, stieg sie danach umso stärker an. Auch die Gesetzesänderung, welche auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention zurückzuführen ist, liess die entsprechenden Fallzahlen steigen, da sie neue Voraussetzungen für die Einstellung und Sistierung von Verfahren sowie bei der Verpflichtung zu Lernprogrammen vorsieht. Weiter stellten die Regionalen Staatsanwaltschaften eine Zunahme bei den Ehrverletzungsdelikten fest.

#### *Kantonale Staatsanwaltschaften*

Die Kantonalen Staatsanwaltschaften verzeichneten 2020 bei den Falleingängen einen Rückgang von minus 4,3 Prozent, also von 47 Fällen. Die Anzahl Abschlüsse liegt bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften 13,2 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres. Die Zahl der Pendenzen erfährt somit eine Zunahme.

Bei der Staatsanwaltschaft I, die auf schwere Gewalkriminalität spezialisiert ist, ist die Belastungssituation sehr hoch. Dies hängt auch mit der Zunahme qualifizierter Fälle von häuslicher Gewalt zusammen, welche von der Staatsanwaltschaft I bearbeitet werden und knapp einen Drittel ihres Fallgutes ausmachen. Trotz der hohen auch emotionalen Belastung konnte die Staatsanwaltschaft I im Jahr 2020 mehr Verfahren im Vergleich zum Vorjahr erledigen. Die Rahmenbedingungen des Homeoffice eigneten sich gut um überjährige Pendenzen abzarbeiten.

Die auf Cybercrime und Schwerpunktkriminalität spezialisierte Staatsanwaltschaft II übernahm auch im vergangenen Jahr entlastungshalber zahlreiche Verfahren von den Regionalen Staatsanwaltschaften und unterstützte darüber hinaus die Staatsanwaltschaft I während mehreren Monaten mit Personalressourcen. Hauptsächlich führte und erledigte sie aber Verfahren in ihrem eigentlichen Zuständigkeitsbereich. In Zusammenarbeit mit der Polizei und unter Einsatz von Public-Private Partnership konnte sich die Abteilung D in der Bekämpfung von Cyberstrafataten auch international einen Namen machen. Es gelang ihr, diverse Personen zu identifizieren und dingfest zu machen, die sich im Darknet in verschiedenen Deliktsfeldern bewegten (z. B. Drogenhandel, Betrug, Sexualdelikte).

Der Rückgang der Falleingänge bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften betrifft fast ausschliesslich die Staatsanwaltschaft III, die für qualifizierte Wirtschaftsdelikte, Geldwäschereiverfahren und die internationale Rechtshilfe zuständig ist. Auch hier korreliert der Rückgang nicht mit der Belastungssituation, da die zunehmende Komplexität der Fälle in der rückläufigen Zahl der Eingänge nicht abgebildet wird. Im Berichtsjahr wurden neben zahlreichen Strafbefehlen in zwölf Untersuchungen insgesamt 14 Anklagen erhoben, die grösstenteils wegen gewerbmässigen Betrugs, Geldwäscherei, Misswirtschaft und Urkundenfälschung im Amt erfolgt sind. Zudem ergingen im Rahmen des regierungsrätlichen Schwerpunktprojekts Geldwäscherei insgesamt 24 Strafbefehle gegen sogenannte Money Mules. Mit Blick auf die durchgeführten gerichtlichen Hauptverhandlungen konnte die hohe Verurteilungsquote der Vorjahre beibehalten werden. Nichts geändert hat sich an der mehr als starken Auslastung der Amtsstelle mit einem zu hohen Bestand an Pendenzen und insbesondere an langjährigen Verfahren. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass auch 2020 wiederum eine beachtliche Zahl an Neuanzeigen registriert werden musste. Einen zusätzlichen Aufwand stellen die zahlreichen Covid-Betrugsstrafverfahren dar, wobei die Staatsanwaltschaft III einen standardisierten Musteranklagesachverhalt mit verschiedenen Varianten und den entsprechenden Rechtserörterungen erarbeitet hat. Dieser hat die Staatsanwaltschaft III sämtlichen Staatsanwaltschaften des Kantons Zürich sowie auch den Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälten anderer Kantone zur Verfügung gestellt.

### **2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung**

Bei der Zürcher Staatsanwaltschaft arbeiteten im Jahr 2020 450 Menschen, 45% mit kaufmännischem und 55% mit juristischem Hintergrund. Rund ein Drittel der Belegschaft ist Teilzeit tätig. Die Staatsanwaltschaften konnten die Rekrutierung im Rahmen des vom Regierungsrat bereits bewilligten Stellenetats im Berichtsjahr erfolgreich vorantreiben und sieben Stellen (4 Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte und 3 Verwaltungssekretariatsstellen) besetzen.

#### *Gesundheitliche Belastungssituation*

Am 14. Dezember 2020 erschien im Tages-Anzeiger ein Bericht zu den gesundheitlichen Belastungen der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte im Kanton Zürich, basierend auf einer Umfrage des Vereins der Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte. Ziel dieser Umfrage war es, eine Bestandesaufnahme vorzunehmen und so mindestens zu versuchen, einen besseren Überblick über die Belastungssituation der Mitglieder der Staatsanwaltschaft und deren Auswirkungen auf die Gesundheit zu gewinnen. An einer Sitzung der Justizkommission vom 12. Januar 2021 erläuterten die Justizdirektorin und der Leitende Oberstaatsanwalt die Ergebnisse dieser Umfrage sowie die in diesem Zusammenhang getroffenen Massnahmen. Die Umfrage hat gezeigt, dass die Belastung von den Staatsanwältinnen und -anwälten als hoch bis sehr hoch eingestuft wird und sie entsprechende gesundheitliche Symptome aufweisen. Aufgrund des Umfrageergebnisses wurden konkrete Massnahmen definiert. Gemäss dem Leitenden Oberstaatsanwalt sind die mangelnden Ressourcen und damit die personelle Unterdotierung das

Hauptproblem. Um die Belastung der einzelnen Mitarbeitenden mit den vorhandenen Ressourcen wirksam zu verringern, wurde die Schaffung eines gleichmässigen Zuteilungssystems, das eine gleichmässige Auslastung sämtlicher Amtsstellen sowie der einzelnen Staatsanwältinnen und -anwälten innerhalb der Amtsstelle gewährleisten soll etabliert. Zusätzlich wird bei der Rekrutierung der zukünftigen Vorgesetzten ein spezielles Augenmerk auf die sozialen und kommunikativen Fähigkeiten von Führungspersonen gerichtet, damit das Vertrauensverhältnis zu den Vorgesetzten gestärkt werden kann. Die neuen Abteilungsleitenden haben auch zusätzliche Kompetenzen und Verantwortungen erhalten. Dazu wurden physische Führungskurse für die Abteilungsleitenden durchgeführt. Bei den Schulungen wurde ein spezielles Augenmerk auf das frühzeitige Erkennen von Krankheitssymptomen gelegt und die Teilnehmenden für die mit den Mitarbeitenden durchzuführenden Gesundheitsgespräche, welche separat einer Leistungsbeurteilung zu erfolgen haben, speziell geschult. Die Justizkommission begrüsst grundsätzlich die getroffenen Massnahmen. Sie wird deren Umsetzung und Auswirkungen weiterhin aufmerksam verfolgen.

### **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 letzten Berichtsjahr die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2019–2022 bestimmt. In diesem Berichtsjahr galt es die festgelegten Schwerpunkte der seniorenzentrierten Kriminalität, Geldwäscherei, digitalen Strafverfahren, Gefährdung durch psychische auffällige Personen sowie Gewalt gegen Frauen trotz der Corona-Pandemie weiterhin zu verfolgen.

#### *Gewalt gegen Frauen*

Als Folge der Pandemie verbrachten viele Menschen mehr Zeit in ihrer eigenen vier Wänden. Das kann Konflikte in den Familien verstärken und zu häuslicher Gewalt führen. Die Kriminalstatistik zeigt eine deutliche Zunahme von Fällen häuslicher Gewalt im Berichtsjahr. Gewaltbetroffen sind dabei oftmals die Frauen. Polizeikräfte rücken durchschnittlich 18-mal pro Tag wegen familiärer Streitereien aus. Oft münden solche Einsätze in Strafuntersuchungen durch die Staatsanwaltschaft. Um den entsprechend hohen Fallzahlen entgegenzuwirken, lancierten die Kantonspolizei Zürich, die Staatsanwaltschaft und die Opferhilfe des Kantons Zürich in der Folge im Sommer 2020 die digitale Öffentlichkeitskampagne «Stopp Gewalt gegen Frauen!». Mit der Kampagne verfolgt der Kanton das Ziel, durch Information und Sensibilisierung über die verschiedenen Gewaltformen das Bewusstsein in der Gesellschaft weiter zu fördern, dass Gewalt nicht akzeptabel ist und strafrechtlich verfolgt wird. Mit der Kampagne werden Opfer und Dritte ermutigt, sich zu melden und Anzeige zu erstatten. Zum Schutz der Opfer werden die Übersicht und der Zugang zu Unterstützungs- und Hilfsangeboten sowie zur Polizei vereinfacht. Als Kernstück der Kampagne wurde die Website [www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch](http://www.stopp-gewalt-gegen-frauen.ch) aufgeschaltet. In den ersten Wochen nach der Lancierung der Kampagne stieg die Zahl der Opferberatungen im Vergleich zur Vorperiode um 45 Prozent. Die Website wurde bis Ende 2020 bereits rund 22'000 mal aufgerufen.

Ebenfalls im vergangenen Sommer – im Juli 2020 – trat das neue Bundesgesetz zum Schutz gewaltbetroffener Personen in Kraft. Mit dem neuen Gesetz soll die Durchführung eines Strafverfahrens nicht mehr ausschliesslich vom Willen des Opfers abhängen. Die Verantwortung für die Weiterführung eines Strafverfahrens liegt neu verstärkt bei der zuständigen Staatsanwältin oder dem zuständigen Staatsanwalt. Sie oder er ist verpflichtet, Desinteresseerklärungen zu hinterfragen und vor der Sistierung oder Einstellung des Verfahrens ein persönliches Gespräch mit dem Opfer zu führen und dabei zu prüfen, ob sich dessen Situation tatsächlich stabilisiert und

verbessert hat. Solche Gespräche erfordern viel Empathie und Erfahrung. Auch wenn der Verfahrensaufwand für die Staatsanwältinnen und -anwälte dadurch steigt, ermöglicht der persönliche Eindruck oft ein aufschlussreiches Bild über die Lebenssituation einer von Gewalt betroffenen Familie.

### *Seniorenzentrierte Kriminalität*

Die Schwerpunktsetzung über den Schutz von Seniorinnen und Senioren vor Gewalt- und Vermögensstraftaten erfolgte vor dem Hintergrund, dass sich zunehmend Deliktsphänomene identifizieren lassen, bei denen die Täterschaft gezielt ältere Menschen angeht. Im Berichtsjahr konnten verschiedene Behörden und Fachinstitutionen für die institutionelle Zusammenarbeit gewonnen werden. Bei der Kriminalpolizei wurde eine Fachstelle eingerichtet, welche die Arbeit dieses strategischen Netzwerks plant und koordiniert, Fachkompetenz für den polizeilichen Umgang mit Seniorinnen und Senioren aufbaut und bei Delikts- und Missbrauchssachverhalten rasch polizeiliche Massnahmen und andere Interventionen veranlasst. Die Kantonspolizei hat auch die Netzwerke mit den Wohninstitutionen stark ausgebaut und eine Kontaktstelle für Heimleitungen etabliert. In den Wohninstitutionen wurden zahlreiche Sicherheitsberatungen durchgeführt.

### *Geldwäscherei*

Beim Legislaturziel betreffend Geldwäscherei wurden zahlreiche Massnahmen in den Bereichen Standardisierung, Instruktion, nationale und internationale Vernetzung und Zusammenarbeit sowie gezielte Aktionen konzipiert und soweit möglich umgesetzt. Bereits zwölf Verfahren gegen professionelle und international tätige Geldwäscher (Moneytransmitter, Finanzdienstleister und andere) sind eröffnet worden.

### *Digitales Strafverfahren*

Im Berichtsjahr wurden verschiedene Digitalisierungsprojekte gestartet. Die eStrafakte.ZH, bei der die digitale Strafakte im Zusammenspiel der Staatsanwaltschaft See/Oberland und dem Bezirksgericht Uster unter Einbezug des Obergerichts als Pilotlösung erarbeitet wurde, konnte Ende des Berichtsjahres erfolgreich abgeschlossen werden.

Das Projekt «Asservatenmanagement» soll den Umgang der Strafverfolgungsbehörden mit Sicherstellungen und Beschlagnahmungen durchgängig, einheitlich und medienbruchfrei mit digitalen Mitteln gewährleisten.

Im Projekt «Big Data» werden polizeiliche Ermittler befähigt, umfangreiche, unstrukturierte Datensicherstellungen unter Einsatz von Software und Informatiktools effizient und gezielt für das Strafverfahren auszuwerten. In Pilotverfahren konnte die Effizienz der Auswertung bereits gesteigert und die Bearbeitungsdauer verkürzt werden.

### *Gefährdung durch psychisch auffällige Personen*

Zur stetigen Verbesserung der interdisziplinären Zusammenarbeit wurde das Kantonale Bedrohungsmanagement 2019/2020 durch das Kriminologische Institut der Universität Zürich evaluiert. Der Studienbericht zeigt ein positives Resultat. Die Fachstelle Forensic Assessment & Risk Management (FFA) ist an ihre Kapazitätsgrenzen gestossen. In aktiver Bearbeitung sind weiter die Teilprojekte zu gerichtlich verfügbaren Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten, Ersatzmassnahmen mit verbesserter Zusammenarbeit und Koordination von Bewährungshilfe und Gewaltschutz der Kantonspolizei sowie zum forensischen Sozialdienst. Erste wichtige Vorarbeiten und Abklärungen für Projekte zur Schaffung von Anschlusslösungen für psychisch auffällige Gefährder nach dem justiziellen Verfahren wurden getätigt. Das Angebot für Gespräche über Anschlusslösungen wurde bereits ausgebaut.

#### 2.5.1.4 Strategieprozess 2020 (STR 2020)

Das 2015 lancierte Projekt STR2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") wurde im Jahr 2020 weitgehend zum Abschluss gebracht, jedoch verzögerte sich auch dieses Projekt aufgrund der Corona-Pandemie und soll im Jahr 2021 mittels eines Schlussberichts finalisiert werden. Verschiedene Massnahmen konnten im Berichtsjahr umgesetzt werden. So wurden die Führungsstrukturen zur Stärkung der Rolle der Abteilungsleitenden angepasst. Weiter wurden die Verordnung (VOSTA) und die Weisung der Direktion der Justiz und des Innern neugefasst. Zusätzlich wurde im Bereich Brandtour/Transportdienst der Pilot WEST erfolgreich abgeschlossen und in einen Regelbetrieb überführt. Für die Region OST wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, um die betrieblichen Erfahrungen aus dem Pilot WEST zu optimieren. Die Justizkommission wurde über den Stand und die Umsetzung von STR2020 regelmässig informiert und wird nach Vorliegen des Schlussberichts auch die entsprechenden Erkenntnisse aus dem Prozess mit den Verantwortlichen diskutieren.

#### 2.5.1.5 Infrastruktur

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

Der Bau des PJZ schreitet planmässig voran, und der Bezug des Gebäudes ist für Frühjahr 2022 vorgesehen. Die Justizkommission hat den Einzug der verschiedenen Nutzer ins PJZ thematisiert und dabei auch ein besonderes Augenmerk auf den Wechsel der Abteilung A der Staatsanwaltschaft II, welche besondere Untersuchungen gegen Beamte durchführt, gelegt. Durch den Einzug dieser Abteilung ins PJZ besteht eine besondere räumliche Nähe zu verschiedenen Polizeiorganen. Der Aufbau der Betriebsorganisation für das komplexe Gebäude nahm im Berichtsjahr weitere Konturen an. Im Teilbereich Raumkonzept ist die Staatsanwaltschaft daran, den Umzug zu planen und die Möblierung zu definieren. Die Nutzerprozesse insbesondere für die Planung der Einvernahmen im zentralen Einvernahmepool wurden überprüft und in Prozesssteckbriefen dokumentiert. Auch die Planungs- und Umsetzungsarbeiten für die ICT im PJZ werden vorangetrieben. Aktuell entwickeln die Verantwortlichen eine IT-Lösung für die Reservation von Einvernahme- und Sitzungszimmern. Innerhalb der Staatsanwaltschaft Zürich wurde per Ende 2020 das Teilprojekt Change PJZ gestartet, um mit Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Amtsstellen (Kantonale Staatsanwaltschaften / Oberstaatsanwaltschaft) den Bezug des PJZ vorzubereiten. Die Justizkommission wird das Projekt Change PJZ weiterhin aufmerksam verfolgen.

##### *IT*

Die Staatsanwaltschaft hat 2020 verschiedene Digitalisierungsvorhaben trotz Corona weiter vorangetrieben. Auf nationaler Ebene ist das Projekt Justitia 4.0 zu erwähnen, in dessen Rahmen die digitale Zukunft der Schweizer Strafverfolgung vorangetrieben wird. Mittels Justitia 4.0 sollen der Rechtsverkehr zwischen den Verfahrensbeteiligten und die Akteneinsicht künftig elektronisch über die zentrale Justizplattform Justitia.Swiss erfolgen. Die eJustizakten-Applikation (JAA) soll das benutzerfreundliche und effiziente Arbeiten mit den Akten ermöglichen. Auf kantonaler Ebene wurde die Sandbox (kleinere Pilotanwendung) zur eStrafakte erfolgreich abgeschlossen. Die konkrete Durchführung erfolgte gemeinsam mit der Regionalen Staatsanwaltschaft See/Oberland und dem Bezirksgericht Uster und wurde per Ende 2020 erfolgreich abgeschlossen. Als Projektergebnisse resultierten unter anderem das Konzept für die eStrafakte.ZH, eine Musterakte sowie die Anforderungen für einen «Prototyp» für die Kommunikation zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht. Zudem wurden diese Anforderungen bereits in einem «clickable prototype» umgesetzt. Die Zusammenarbeit zwischen den Projektbeteiligten des Bezirksgerichts Uster und der Staatsanwaltschaft See/Oberland wurde von den Beteiligten als ausgezeichnet beschrieben. Mit den Ergebnissen der Sandbox liegt eine wichtige Grundlage

für die Implementierung der eStrafakte innerhalb der Strafverfolgungsorgane des Kantons Zürich vor.

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

Derzeit überarbeitet der Bund die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) aus dem Jahre 2011. Die StPO gibt vor, nach welchen Regeln, Verfahren und Abläufen in der Schweiz Strafverfahren durchgeführt werden. Für die Strafverfolgungsbehörde steht viel auf dem Spiel, denn die Ausgestaltung dieses Gesetzes beeinflusst deren Arbeit und somit auch die Wirksamkeit und Effizienz der Strafverfolgung des Kantons Zürich und kann eine Mehrbelastung bedeuten.

Die Staatsanwaltschaft nutzte das Medienhintergrundgespräch, um ihren Standpunkt zur aktuell laufenden Revision der StPO darzulegen. Verschiedene Anpassungen seien in der derzeit laufenden Beratung der eidgenössischen Räte auf gutem Weg, wie z.B. die Neuregelung der Siegelung oder die Sicherheitsleistung bei Ehrverletzungsdelikten. Andere Punkte wiederum sind aus Sicht der Staatsanwaltschaft unbedingt im Sinne einer wirksamen Strafverfolgung zu korrigieren wie etwa die Regelung der Teilnahmerechte oder das Thema der restaurativen Gerechtigkeit

### **2.5.2 Jugendstrafrechtspflege**

Die Corona-Pandemie hat auch die Jugendstrafrechtspflege stark gefordert. Trotz erschwerten Bedingungen konnte sie ihren Auftrag dennoch erfüllen. Auch die Jugendgewalt beschäftigte die Jugendstrafrechtspflege im Berichtsjahr. Auffällig ist insbesondere ein Anstieg von gravierenden Delikten mit massivem Gewalteininsatz. Ob und wie stark die Corona-Pandemie diese Entwicklung beeinflusst hat, kann die Jugendanwaltschaft zurzeit nicht abschliessend beurteilen.

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

Seit fünf Jahren steigt im Kanton Zürich die registrierte Jugendgewalt wieder an. Die Jugendanwaltschaft des Kantons Zürich eröffnete gegen 5'208 Jugendliche ein Strafverfahren. Dies ist ein Plus von 3,6 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Insgesamt wurden 914 Jugendliche (2019: 857) wegen eines Gewaltdelikts verurteilt. Das sind 6,7 Prozent mehr als im Vorjahr. Der Anstieg fiel aber im Vergleich zu 2019 moderat aus, damals stieg die Zahl der wegen einer Gewaltstraftat verurteilten Jugendlichen um 35,6 Prozent. Der Höchststand aus dem Jahr 2010 ist aber auch im Berichtsjahr noch nicht erreicht. Die beschriebene Tendenz zeigt sich auch bei den Verurteilungen. Mit 5,4 Prozent betraf gut jede zwanzigste Verurteilung ein Delikt gegen Leib und Leben. Leicht zugenommen haben mit 24,6 Prozent auch die Verurteilungen wegen Vermögensdelikten, darunter fallen beispielsweise (geringfügiger) Diebstahl, aber auch Betrug und Raub. Ebenfalls zugenommen haben die Verurteilungen wegen Delikten gegen die Freiheit wie Hausfriedensbruch, Drohung und Nötigung, ihr Anteil stieg auf 6,7 Prozent. Gleiches gilt für Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz, ihr Anteil liegt neu bei 11,0 Prozent. Deutlich abgenommen haben hingegen die Verurteilungen wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Ihr Anteil beträgt noch 11,5 Prozent. Der markante Rückgang ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Besitz von geringfügigen Mengen an Cannabis bis 10 Gramm bei Jugendlichen seit einer Bundesgerichtsentscheid von 2019 nicht mehr strafrechtlich geahndet wird. Bei den Verurteilungen wegen Delikten gegen die sexuelle Integrität ist eine minimale prozentuale Abnahme von 3,3 auf 3,1 Prozent festzustellen. Der Anteil an verurteilten Mädchen stieg nach einem Rückgang im Vorjahr leicht an auf 26,1 Prozent. Der Ausländeranteil bewegte sich mit 33,0 Prozent auf dem Niveau der Vorjahre.

Insgesamt waren 39 Jugendliche am Stichtag 31. Dezember 2020 stationär untergebracht, 174 Jugendliche befanden sich am Stichtag in einer ambulanten Schutzmassnahme. Zugleich wurden im Berichtsjahr mehr stationäre wie auch ambulante Schutzmassnahmen definitiv angeordnet. Die generelle Zunahme an angeordneten Schutzmassnahmen, aber auch Unterbringungen in geschlossenen Einrichtungen, die mit einem hohen Betreuungsaufwand verbunden sind, führten zu höheren Kosten. Der Aufwand für Schutzmassnahmen stieg von 18,1 Millionen auf 19,9 Millionen. Er liegt aber noch immer einen Drittel tiefer als 2010.

Die Beschuldigten waren im Berichtsjahr durchschnittlich 15,7 Jahre alt und der Anteil an männlichen Beschuldigten lag bei 91,3 Prozent. Wie bereits in den Vorjahren waren drei von fünf Beschuldigten nicht vorbestraft, jeder Achte wies bereits eine Vorstrafe wegen einer Gewalttats auf. Zugenommen hat jedoch die Zahl der Jugendlichen, die wegen mehreren Gewaltdelikten verzeigt wurden. Der Anteil an Gruppendelikten sowie an nächtlichen Gewaltdelikten nahm nochmals leicht zu; hier sind es vor allem ältere Jugendliche, die fernab der elterlichen Kontrolle und oft unter Alkoholeinfluss in der Nacht delinquirieren. Der Einsatz von gefährlichen Gegenständen, insbesondere von legalen wie auch verbotenen Messern, hat zudem erneut zugenommen. Auch 2020 fand die Jugendgewalt vornehmlich im urbanen öffentlichen urbanen Raum, beispielsweise in Parks, auf der Strasse, am See oder am Bahnhof statt und richtete sich primär gegen andere Jugendliche.

#### *Ursachen für den Anstieg der Jugendgewalt*

Die Frage, ob die mit der Pandemie einhergehenden Einschränkungen zum Anstieg der Jugendgewalt beigetragen haben, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Dagegen spricht, dass die Jugendgewalt im Kanton Zürich seit 2015 zunimmt. Es handelt sich um eine kontinuierliche Entwicklung, mit einem markanten Anstieg 2019 – einem Jahr vor der Pandemie –, als die Jugendgewalt um 35,6% zunahm. Im Vergleich zum Jahr 2019 haben sich zudem weder die Ausprägungen der Jugendgewalt, noch das Profil des durchschnittlichen jugendlichen Gewaltstraftäters wesentlich verändert. Festzuhalten ist, dass der Grossteil der im Kanton Zürich wohnhaften Jugendlichen auch unter erschwerten Lebensbedingungen keine Delikte begeht.

Das Risiko, dass insbesondere Jugendliche in schwierigen Lebensumständen ein Gewaltdelikt begehen, dürfte jedoch im vergangenen Jahr zugenommen haben. Risikofaktoren für gewalttätiges Verhalten wie familiäre Belastungen, finanzielle Probleme oder eine fehlende Tagesstruktur haben während der Pandemie zugenommen. So hat sich der Anteil an 16- und 17-Jährigen, die ein Gewaltdelikt begingen und über keine Tagesstruktur verfügten, im vergangenen Jahr erhöht. Steigende Jugendarbeitslosigkeit, Lehrstellenmangel in gewissen Berufsgruppen und Perspektivenlosigkeit könnten das Problem der Jugendgewalt künftig verschärfen.

Dass der Anstieg der Jugendgewalt nicht alleine durch die Corona-Pandemie bedingt ist, konnte sich die Justizkommission auch bei ihren Visitationen der Jugendstrafrechtspflege im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit bestätigen lassen.

### **2.5.2.2 Infrastruktur**

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

Die seit Jahren zu beobachtende Zunahme der schweren Jugendgewalt widerspiegelte sich auch bei der Anzahl an angeordneten Untersuchungshaft sowie der Anordnung von vorsorglichen Schutzmassnahmen. Die Unterbringung der schwierigsten Jugendlichen mit multiplen Belastungen stellte sich weiterhin als herausfordernd dar, verstärkt noch durch die pandemiebedingten Abstands- und Belegungsvorschriften, und ist von der Justizkommission weiterhin zu beobachten.

## *IT*

Die Jugendstrafrechtspflege des Kantons Zürich wurden während der Corona-Pandemie durch die IT gut unterstützt. Trotzdem konnte die Justizkommission bei ihren Visitationen in Erfahrung bringen, dass vereinzelt das schlecht ausgerüstete Leistungsvermögen der Drucker und Scanner vor dem Hintergrund der Digitalisierungsstrategie zu bemängeln sei, was für die Zukunft zu beheben ist. Nichtsdestotrotz beschleunigte die Pandemie den digitalen Wandel. Die Jugendstrafrechtspflege implementierte zudem ein neues, intern erarbeitetes Wissensmanagement, welches den Informationsaustausch weiter optimierte.

## **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. Das Jahr des Ausbruchs der Corona-Pandemie trug zudem völlig neue Herausforderungen an die Strafverfolgung heran, welche jedoch mit grossem Einsatz aller Beteiligten gemeistert werden konnten. Als Chance der aussergewöhnlichen Umstände des Jahres 2020 kann erkannt werden, dass die Digitalisierung verstärkt vorangetrieben wurde und sich Arbeitsmodelle wie vermehrtes Home Office dem Praxistest unterziehen mussten und sich dabei als durchaus effizient herausstellten, so dass sie auch nach einem Ende der pandemiebedingten Einschränkungen unter Wahrung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmenden beibehalten werden sollen.

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

Zürich, 8. Juni 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Jean-Philippe Pinto	Katrin Meyer

### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020, Bereich Rechnung**

#### **3.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2020 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 2020**

##### *Einführung*

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 499 Mio. Franken aus. Das Budget (einschliesslich Nachtragskrediten von –66 Mio. Franken) rechnete mit einem Aufwandsüberschuss von –5 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um 503 Mio. Franken besser als budgetiert. Ausschlaggebend für den guten Abschluss waren mehrere nicht budgetierte Effekte, insbesondere die zweite, dritte und vierte Ausschüttungstranche der Schweizerischen Nationalbank (356 Mio. Franken), eine Aufwertung der Liegenschaften im Finanzvermögen wegen gestiegener Marktwerte von 143 Mio. Franken und die ZKB-Sonderdividende von 100 Mio. Franken.

##### *Steuererträge*

Mit 7,8 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Trotz der Corona-Pandemie war die im Budget enthaltene Schätzung sehr genau: Der gesamte Netto-Steuerertrag blieb mit 50 Mio. Franken lediglich 0,6 Prozent unter dem Budget. Bei den natürlichen Personen haben die Erträge der laufenden Periode die Erwartungen mit einem Mehrertrag von 82 Mio. Franken um 2,0 Prozent übertroffen, davon etwa 60 Prozent aus der Einkommens- und der Rest aus der Vermögenssteuer. Die Corona-Pandemie hat sich hier erwartungsgemäss noch nicht ausgewirkt, weil die 2020 in Rechnung gestellten Steuern auf den Werten der sehr guten Vorjahre basierten. Bei den Nachträgen der natürlichen Personen für frühere Jahre konnte das Steueramt mit 791 Mio. Franken gar 22 Prozent oder 145 Mio. Franken mehr verbuchen als budgetiert.

Anders präsentiert sich die Bilanz bei den Unternehmen, denen die Steuerämter für die laufende Periode 2020 1202 Mio. Franken in Rechnung stellen konnten. Dieser Wert blieb aber um 128 Mio. Franken unter dem Budget bzw. 117 Mio. Franken unter der Rechnung des Vorjahres zurück, weil auch grosse Unternehmen ihre provisorischen Rechnungen auf Grund der Corona-Pandemie nach unten korrigieren liessen. Mit 180 Mio. Franken gegenüber dem Budget war

das Minus bei den Nachträgen der Unternehmen noch grösser. Die Finanzdirektion geht davon aus, dass die Erträge in den kommenden Jahren nochmals zurückgehen werden, da ab 2021 erstmals der reduzierte Gewinnsteuersatz wegen der Unternehmenssteuerreform zur Anwendung gelangen wird und Unternehmen mit defizitären Abschlüssen diese bis zu sieben Jahre verrechnen können.

Mindererträge gegenüber dem Budget gab es auch wegen einer deutlich tieferen Abrechnung des Bundes beim kantonalen Anteil an der Verrechnungssteuer (71 Mio. Franken), bei der Quellensteuer wegen Verzögerungen bei der Bearbeitung (39 Mio. Franken) und bei den übrigen Erträgen unter anderem wegen rückläufigen Erträgen aus den Selbstanzeigen (25 Mio. Franken). Dafür schenkte der Anteil an der direkten Bundessteuer mit 124 Mio. Franken deutlich mehr ein als budgetiert: Der Ertrag belief sich auf 1064 Mio. Franken. Zurückzuführen ist dies allerdings auf den seit 2020 erhöhten Kantonsanteil aufgrund der Unternehmenssteuerreform.

#### *Eigenkapital*

Dank des Ertragsüberschusses 2020 steigt das Eigenkapital auf rund 10,6 Mrd. Franken an.

#### *Geldflussrechnung*

Die flüssigen Mittel haben im Berichtsjahr um 405 Mio. Franken zugenommen. Aus betrieblicher Tätigkeit sind dem Staatshaushalt 1579 Mio. Franken zugeflossen, aus Investitionstätigkeit sind 1032 Mio. Franken abgeflossen. Dazu kommen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 142 Mio. Franken.

#### *Investitionsrechnung*

Die Investitionsausgaben sind mit 1334 Mio. Franken rund 291 Mio. Franken tiefer als budgetiert (einschliesslich Nachtragskrediten von –195 Mio. Franken insbesondere für die Spitäler). Die Investitionseinnahmen belaufen sich auf 190 Mio. Franken und sind 76 Mio. Franken höher als budgetiert. Der Saldo der Investitionsrechnung liegt 368 Mio. Franken unter dem Budget (einschliesslich Nachtragskrediten). Im Berichtsjahr liegt der Selbstfinanzierungsgrad bei 107 Prozent. Damit konnten die Nettoinvestitionen vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Verschuldung – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahm um 113 Mio. Franken auf rund 4,3 Mrd. Franken ab.

#### *Ausgaben für Corona-Massnahmen*

Im abgelaufenen Jahr haben der Regierungsrat und seine Direktionen zusätzliche, pandemiebedingte Ausgabenbeschlüsse von 262 Mio. Franken bewilligt (ohne Härtefallprogramme). Darunter fallen Mehraufwendungen unter anderem im Gesundheitsbereich, Mietzinsermässigungen, Unterstützungsgelder für gemeinnützige und gewinnorientierte Kulturunternehmen, Institutionen im Bereich des Breitensports, für in Not geratene Selbständigerwerbende, den Tourismus oder den öffentlichen Verkehr. Hinzu kommen Darlehen und Bürgschaften (Kreditgarantieprogramm) im Umfang von total 595 Mio. Franken.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2020 zu genehmigen.

### **3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2020**

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2020 ergaben sich für die Finanzkommission verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

### **3.4 Prüfung der Rechnung 2020 durch die Finanzkontrolle**

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

Am 27. Mai 2021 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2020 des Kantons Zürich.

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

Die Buchführung und Rechnungslegung des Kantons Zürich vermag insgesamt 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 der Bewertung von Sachanlagen und Baurechten im Finanzvermögen, bei Rechnungsabgrenzungen, bei Anlagen im Verwaltungsvermögen, bei Investitionsbeiträgen, beim Ausweis von Rückstellungen, beim Lotteriefonds sowie bei einer Heimfallverzichtsentschädigung. 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 2020 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2020 liegt bei 28,7 Mio. Franken zu Gunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses. Das Jahresergebnis von 498,5 Mio. Franken wäre somit um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto +28,7 Mio. Franken höher ausgefallen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Geschäftsjahr dem CRG sowie den massgebenden Verordnungen und Richtlinien.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2020.

### 3.4.1 Corona-Hilfen

#### **a) Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen**

Die Vornahme von aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungen bezweckt ausschliesslich die Periodengerechtigkeit der Buchungs- und Offenlegungstatbestände. Diese Abgrenzungen müssen unter wirtschaftlicher Betrachtungsweise erfolgen. Nicht entscheidend sind dabei der Zeitpunkt der Zahlung oder rein kreditrechtliche Vorgänge. Dabei besteht die Anforderung, dass die errechneten Werte nachgewiesenermassen Sachverhalte der Periode betreffen. Bei den nachfolgenden Sachverhalten handelt es sich um quantifizierbare Fehler in der Rechnung des Kantons.

#### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Die zusätzlich gebuchten Sonderkosten aufgrund der Corona-Pandemie im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe sowie bei den Beiträgen für Invalideneinrichtungen erfüllen die Vorgaben an eine zuverlässige Schätzung nicht. Für die beabsichtigte Kostenbeteiligung (hängiger Kantonsratsbeschluss) der bereits ausbezahlten Ausfallentschädigungen an Kindertagesstätten wird die hälftige Forderung gegenüber den Gemeinden als nicht werthaltig beurteilt.*

Bei der Erstellung des Jahresabschlusses sind die noch nicht in der Rechnung berücksichtigten Kosten der Sozialhilfe gemäss bestehendem Abgrenzungskonzept geschätzt und als Aufwand in der Erfolgsrechnung gebucht worden. Aufgrund der Auswirkungen von Covid-19 auf das Rechnungsjahr 2020 wurden zusätzlich zum erwähnten Abgrenzungskonzept weitere Kosten im Umfang von insgesamt 32 Mio. Franken als Aufwand in der Erfolgsrechnung erfasst. Bei den vorgenommenen Abgrenzungen im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe sowie im Bereich der Betriebsbeiträge an private Invalideneinrichtungen konnte die vorgenommenen Abgrenzungen von 21 Mio. Franken anhand der zur Verfügung gestellten Informationen nicht genügend hergeleitet werden. Gemäss den Rechnungslegungsvorgaben müssen die Informationen verlässlich sein und Schätzungen müssen nach bestem Wissen und Gewissen bzw. realistisch erfolgen. Dies bedeutet unter anderem, dass für Schätzungen alle verfügbaren Informationen, sprich Einflussfaktoren, Parameter, Formeln und andere wesentliche Grundlagen, adäquat zu nutzen und diese vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren sind. Die zusätzlich gebuchten Sonderkosten aufgrund der Corona-Pandemie in der Höhe von 21 Mio. Franken erfüllen die Vorgaben an eine zuverlässige Schätzung nicht.

Es wurden Ausfallentschädigungen zugunsten von Kindertagesstätten von insgesamt 27 Mio. Franken ausgerichtet. Hiervon hat der Bund einen Drittel übernommen. Die übrigen zwei Drittel von 18 Mio. Franken sind als Guthaben gegenüber den Gemeinden bilanziert. Für die seitens des Kantons bestehende Absicht der hälftigen Übernahme (9 Mio. Franken) fehlt die erforderliche gesetzliche Grundlage. Aus rechtlicher Sicht ist daher die Forderung gegenüber den Gemeinden in der gesamten Höhe von 18 Mio. Franken nachvollziehbar. Wirtschaftlich betrachtet wäre ein Guthaben in der Höhe von 9 Mio. Franken gegenüber den Gemeinden als sachgerecht anzusehen. Per Bilanzstichtag entspricht dies dem Verhalten des Amtes, der Direktion und des Regierungsrates, welche seit dem Lockdown im März 2020 Bestrebungen unternommen haben, sich mit 50% an den Kosten zu beteiligen. Für die beabsichtigte Kostenbeteiligung der bereits ausbezahlten Ausfallentschädigungen wäre mit einer Eventualforderung in derselben Höhe aufgrund des hängigen Entscheides durch den Kantonsrat sowohl aus rechtlicher Sicht wie auch bezüglich der bereits unternommenen Handlungen (Amt, Direktion und Regierungsrat) genügend Rechnung getragen.

## **b) Rückstellungen**

Rückstellungen werden gebildet, wenn es sich um eine gegenwärtige Verpflichtung handelt, deren Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt, ein Mittelabfluss zur Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann.

### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Die Bildung einer Rückstellung für Ausfallentschädigungen im Kulturbereich aus noch nicht ausgeschöpften Budgetmittel und Lotteriefondsgeldern ist als nicht zulässig zu beurteilen. Im Fall der gebildeten Rückstellung für Schadstoffsanierungen liegt keine vertragliche oder rechtliche Verpflichtung zur Übernahme dieser Kosten durch den Kanton vor. Die Rückstellungen für die Beseitigung der Altlasten sind einerseits aufgrund der rechtskräftig zugesicherten Beiträge aus dem VASA-Fonds des Bundes und aufgrund einer nicht angepassten Kostenschätzung zu hoch. Andererseits ist bei der Sanierung von Schiessanlagen mit Mehrkosten zu rechnen, welche nicht in die Berechnung der Rückstellungen eingeflossen sind.*

Für den Kulturbereich wurde für Schäden des Jahres 2020 eine Rückstellung von 5,8 Mio. Franken gebildet. Die Höhe entspricht den per Bilanzstichtag noch nicht beanspruchten Mitteln aus dem Lotteriefonds (RRB-Nr. 262/2020) von rund 3,4 Mio. Franken und dem Nachtragskredit (Vorlage 5622) von rund 2,4 Mio. Franken. Eine genügend substantiierte Rückstellungsbildung bedarf einer zuverlässigen Schätzung für die aufgrund von Schäden des Jahres 2020 noch zu leistenden Ausfallentschädigungen. Unerheblich bei der Rückstellungsbildung ist, ob entsprechende Budgetmittel vorhanden sind, nur teilweise vorhanden sind oder nicht vorhanden sind. Die Rückstellung muss in voller Höhe der Verpflichtung gebildet werden.

Es stellt sich zum Bilanzstichtag die Frage, ob eine gegenwärtige Verpflichtung besteht, deren Ursprung in einem Ereignis aus der Vergangenheit liegt. Dabei ist zu beachten, dass in Art. 3 Abs. 2 der Covid-19-Kulturverordnung definiert wurde, dass kein Anspruch auf Finanzhilfen besteht. Ebenso sind zum Bilanzstichtag noch keine Ausfallentschädigungen in Form von Ausgabenbewilligungen genehmigt worden. Zudem soll die Rückstellung gemäss Medienkonferenz vom 4. März 2021 für die ausserordentliche Unterstützung der Kulturschaffenden Verwendung finden (RRB-Nr. 206/2021). Diese vorgesehene Verwendung steht nicht im Einklang mit den ursprünglich definierten Finanzierungen für das Jahr 2020 aus dem Lotteriefonds (RRB-Nr. 262/2020) sowie dem Nachtragskredit (Vorlage 5622). Ebenso besteht auch keine Verbindung zur Umsetzung der Massnahmen gemäss RRB-Nr. 1230/2020 auf Basis der rechtlichen Grundlagen auf Bundesebene. Von einer Verpflichtung für die ausserordentliche Unterstützung Kulturschaffender kann daher nicht ausgegangen werden.

## **c) Abrechnungen**

### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Die Abrechnung der ausgerichteten Ausfallentschädigungen an gemeinnützige Kulturunternehmen und Kulturschaffende mit dem Lotteriefonds ist ohne Berücksichtigung der erhaltenen Bundesanteile vorgenommen worden. Dadurch wird der Übertrag aus dem Lotteriefonds um rund 11,4 Mio. Franken zu hoch dargestellt.*

Im Herbst zeichnete sich ab, dass der anrechenbare Schaden bei den gemeinnützigen Kulturunternehmen und Kulturschaffenden wesentlich tiefer lag, als bei den anrechenbaren Schäden der gewinnorientierten Kulturunternehmen. Mit Blick auf die Abrechnung mit dem Lotteriefonds ist beschlossen worden, alle gemeinnützigen Ausfallentschädigungen von 16,6 Mio. Franken ohne Berücksichtigung des Bundesanteils dem Lotteriefonds zu belasten.

RRB-Nr. 262/2020 führt zu den zur Verfügung gestellten Mittel aus, dass für alle diese zusätzlichen Betriebsbeiträge gilt, dass sie nur subsidiär zu den bereits bestehenden Unterstützungsleistungen, insbesondere Kurzarbeitsentschädigung und Bürgschaften, und den nun neu geschaffenen Unterstützungsinstrumenten des Bundes und des Kantons geleistet werden sollen. Daher wären die Bundesanteile zur Finanzierung der Ausfallentschädigungen für gemeinnützige Kulturunternehmen und Kulturschaffende mit dem Lotteriefonds abzurechnen gewesen. Entsprechend wurde die Übertragung aus dem Lotteriefonds zu tief und das Ergebnis des Kantons im gleichen Umfang zu tief ausgewiesen.

### **3.4.2 Bilanzierung und Bewertung**

#### ***a) Neubewertung von Sachanlagen im Finanzvermögen***

##### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Grundsätzlich wurden die Sachanlagen des Finanzvermögens vollständig neu bewertet. Dieses Vorgehen steht nicht im Einklang mit der im Jahr 2018 geänderten Rechnungslegungsverordnung (RLV), wonach die Sachanlagen in drei Kategorien unterteilt wurden. Je nach Kategorie findet eine Neubewertung in einem Intervall von vier bis acht Jahren statt. Die Auswirkungen auf die gebuchten Marktwertanpassungen von 67 Mio. Franken kann nicht quantifiziert werden. Aufgrund eines Übertragungsfehlers sind zu tiefe Marktwertanpassungen von 16 Mio. Franken erfolgt. Der Reservestreifen im PJZ-Areal wurde unter der Annahme einer zukünftigen Drittnutzung bewertet. Diese Bewertung ist mit hohen Unsicherheiten verbunden, da die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen noch nicht gegeben sind.*

Die Sachanlagen im Finanzvermögen (ohne Strassenfonds) wurden im Jahr 2020 mit einzelnen Ausnahmen, wie Veräusserungsobjekte und Immobilien der Landwirtschaft, vollständig neu bewertet. Dadurch ist das Finanzvermögen von 884,7 Mio. Franken auf 951,7 Mio. Franken um 67 Mio. Franken aufgewertet worden. Aufgrund eines Übertragungsfehlers sind geplante Neubewertungen von 16 Mio. Franken nicht berücksichtigt worden, weshalb der Ertrag aus Marktwertanpassungen zu tief ausgewiesen wird.

Auf Basis des Postulats «Massvolle Neubewertung von Immobilien im Finanzvermögen» ist die Bewertung in der RLV ab dem Jahr 2018 neu geregelt worden. Hierfür sind im Handbuch für die Rechnungslegung (HBR) die Immobilien in drei Kategorien unterteilt worden. So werden die Immobilien der Klasse A «Bebaute Grundstücke über 3 Mio. Franken alle vier Jahre aufgrund einer Begehung bewertet. Immobilien der Klasse B «Bebaute Grundstücke unter 3 Mio. Franken, gewährte Baurechte und unbebautes Land in einer Bauzone» sind mindestens alle acht Jahre ohne Begehung zu bewerten. Immobilien der Klasse C «Alle anderen Grundstücke» werden alle acht Jahre geprüft. Wesentliche Marktpreisabweichungen müssen unabhängig von einer regelmässigen Neubewertung sofort erfasst werden (z.B. Zonenplanänderungen, Nutzungsänderungen oder wesentliche Bodenpreisindizes Änderungen). Mit der vorgenommenen umfassenden Neubewertung des Finanzvermögens wurde die im Jahr 2018 eingeführte Regelung der Neubewertung nicht eingehalten. Die Auswirkungen auf die gebuchten Marktwertanpassungen von 67 Mio. Franken kann im Rahmen der Finanzberichterstattung nicht abschliessend quantifiziert werden.

Im Vorjahr wurde das im Zusammenhang mit dem Projekt «PJZ» nicht mehr benötigte Bauland vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen übertragen. Die erforderliche Neubewertung wurde damals nicht vorgenommen und wurde im Berichtsjahr nachgeholt. Die Bewertung beruht auf einem Grundsatzentscheid der Baudirektion, welcher für zwei Bereiche eine künftige

kantonale Nutzung und einen Reservestreifen für eine Drittnutzung vorsieht. Basierend auf diesen Unterlagen wurde das Grundstück von 55 Mio. Franken um 119 Mio. Franken auf 174 Mio. Franken aufgewertet. Dabei ist zu beachten, dass der Reservestreifen aufgrund seiner Geometrie nicht eigenständig genutzt werden kann. Damit die vorgesehene Drittnutzung möglich ist, müssen mit einem Gestaltungsplanverfahren zuerst die baurechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Dieses Verfahren steht erst am Anfang. Damit ist die vorgenommene Marktwertaufwertung des Reservestreifens hinsichtlich einer zukünftigen Drittnutzung mit hohen Unsicherheiten verbunden.

## **b) Baurechte im Finanzvermögen**

### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Bei vier vergebenen Baurechten sind die Vorgaben zur Bewertung der Grundstücke und Verbuchung der Einnahmeverzichte nicht vollumgänglich eingehalten. Im Zusammenhang mit der Neubewertung des Finanzvermögens sowie aufgrund nicht korrekt berücksichtigter Wertsteigerungen sind bei vier vergebenen Baurechten die Objekte insgesamt um 18,2 Mio. Franken zu hoch bilanziert.*

Das Baurecht gibt dem Baurechtsnehmer das Recht, auf oder unter fremder Bodenfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten (Art. 675 und Art. 779 Abs. 1 ZGB). In der Rechnungslegung werden Baurechte als Übertragungen eines Nutzungsrechts angesehen. Sie werden nach den Chancen und Risiken buchhalterisch unterschiedlich behandelt. Zudem werden mit nicht marktkonformen Baurechtszinsen Subventionen ausgerichtet.

Werden bei der Abgabe von Grundstücken im Baurecht nicht marktkonforme Baurechtszinsen vereinbart, handelt es sich um einen Einnahmeverzicht. Gemäss § 29 Abs. 1 RLV stellt der Einnahmeverzicht im Sinne von § 34 des CRG eine zu bewilligende Ausgabe dar. In der Buchhaltung ist dieser Einnahmeverzicht als Subvention separiert auszuweisen. Bei vier vergebenen Baurechten sind die Vorgaben zur Bewertung der Grundstücke und Verbuchung der Einnahmeverzichte nicht vollumgänglich eingehalten. Dabei ist zu beachten, dass die finanziellen Auswirkungen zwar in der Jahresrechnung nicht hoch ausfallen, aber sich über die Dauer der vereinbarten Baurechte im relevanten Bereich bewegen.

Es sind ebenfalls Immobilien, welche im Baurecht vergeben sind, bei der Neubewertung der Sachanlagen des Finanzvermögens berücksichtigt worden. Dabei sind zwei Immobilien im Baurecht mit Einmalzahlungen zu hoch bewertet worden. Einerseits ist die Liegenschaft «Kunsthhaus», die im Baurecht der Stiftung Zürcher Kunsthhaus zur Verfügung steht, ohne Berücksichtigung der noch ausstehenden jährlich anteilmässigen Zuschreibung der geleisteten Einmalzahlung auf die Immobilie neu bewertet. Dadurch wird die Sachanlage um 14,1 Mio. Franken zu hoch ausgewiesen. Andererseits sind bei drei weiteren Liegenschaften die zu verbuchenden Wertsteigerungen des Landes infolge näher rückenden Vertragsenden nicht richtig berücksichtigt. Dadurch sind diese drei Objekte in der Summe um 4,1 Mio. Franken zu hoch bewertet.

## **3.4.3 Internes Kontrollsystem**

### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Im Grundsatz besteht in allen Organisationseinheiten der konsolidierten Rechnung ein im Sinne der Vorgaben dokumentiertes internes Kontrollsystem. Lücken erkennt die Finanzkontrolle noch bei ausgewählten IT-Systemen.*

Die Finanzkontrolle beurteilt die Risiken wesentlicher falscher Angaben in der konsolidierten Rechnung als Folge von Verstössen oder Irrtümern. Dabei berücksichtigt sie das interne Kontrollsystem, soweit es für die Aufstellung der konsolidierten Rechnung von Bedeutung ist, um die den Umständen entsprechenden Prüfungshandlungen festzulegen, nicht aber um ein Prüfungsurteil über Existenz und Wirksamkeit des internen Kontrollsystems abzugeben.

Festgestellte Mängel im internen Kontrollsystem sind festzuhalten, wenn diese bedeutsam genug sind, um deren Aufmerksamkeit zu verdienen. Dabei sind die Erfahrungen aus den Vorjahren und aus Aufsichtsprüfungen zu berücksichtigen. Werden bei Organisationseinheiten finanzrelevante IT-Systeme eingesetzt, so sind bezüglich der internen Kontrollmassnahmen genügende Auswertungsmöglichkeiten erforderlich.

Die Finanzkontrolle stellte bei den zentralen Finanz- und Personalsystemen verschiedene Schwachstellen fest. Diese betrafen die Dokumentation des internen Kontrollsystems, verschiedene Mängel im Berechtigungswesen, beim Änderungswesen wie auch beim IT-Betrieb. Aufgrund der vorliegenden Risikosituation besteht Handlungsbedarf. Dabei sind insbesondere kurz- und mittelfristige Massnahmen mit Definition der Verantwortlichkeit und der zeitlichen Umsetzung festzulegen. Bis Ende 2020 sind bereits verschiedene Prozesse sowie Kontrollen des internen Kontrollsystems angepasst worden. Die noch übrigen Prozesse und Kontrollen werden im Jahr 2021 überarbeitet.

Die Leistungserbringung im Zusammenhang mit der Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr wird vollumfänglich mit der Applikation «Viacar» abgewickelt. Seit dem Jahr 2013 wurde seitens Finanzkontrolle auf die Problematik der begrenzten Auswertungsmöglichkeiten dieses Tools hingewiesen. Die Aufteilung der Forderungen in der Jahresrechnung auf Gebühren- und Fiskalforderungen muss deshalb anhand von Erfahrungswerten berechnet werden. Zudem ist aufgrund dieser technischen Gegebenheit der vollständige Ausweis der Rechnungsabgrenzung und die Nachprüfbarkeit im Zusammenhang mit der Rechnungslegung nicht vollumfänglich gewährleistet. Im Jahr 2019 wurde eine offene Ausschreibung nach GATT/WTO für den Ersatz der Fachapplikation «Viacar» durchgeführt. Mit RRB-Nr. 710/2019 ist die Vergabe für den Ersatz sowie die Einführung und den Betrieb der Fachapplikation «CARI» an die Abraxas Informatik AG erfolgt. Zurzeit geht man von einer Einführung des neuen IT-Systems «CARI» im Jahre 2023 aus. Damit sollen die erwähnten Schwachstellen behoben werden.

### **3.4.5 Beteiligungsbericht**

#### ***Feststellungen der Finanzkontrolle:***

*Grundsätzlich geht der Beteiligungsbericht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. Ob der vorliegende Beteiligungsbericht den Bedürfnissen des Gesetzgebers im Sinne von § 107 des Kantonsratsgesetzes zu genügen vermag, muss dem Kantonsrat und insbesondere den zuständigen Aufsichtskommissionen überlassen werden. Darüber hinaus erscheint es der Finanzkontrolle jedoch angezeigt, dass die bestehenden PCG-Grundlagen kurz- oder mittelfristig einer sorgfältigen Evaluation unterzogen werden.*

Der Regierungsrat legt im Geschäftsbericht 2020 in Teil I, Seite 36 und 37 die bedeutenden Beteiligungen offen. Dabei verweist er auf die zuständige Direktion sowie betreffend Eigentümerstrategie auf die jeweiligen Regierungsratsbeschlüsse. Im Sinne der PCG-Richtlinien Ziffer 5.5 verzichtet der Regierungsrat für die Anstalten im Bildungsbereich wie auch bei der

BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, der Gebäudeversicherung Kanton Zürich sowie der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich auf die Festlegung einer Eigentümerstrategie. Bezüglich der Berichterstattung zur Eigentümerstrategie wird auf die jeweiligen Regierungsratsbeschlüsse sowie auf die Geschäftsberichte der einzelnen Beteiligungen verwiesen.

Im Geschäftsbericht Teil III werden die Beteiligungen des Verwaltungs- und des Finanzvermögens im Anhang zur Rechnung, Ziffer 22, 25 und 31 bis 33 dargestellt. Bezüglich der bedeutenden Beteiligungen gemäss Public Corporate Governance, die nicht konsolidiert sind, verweist der Anhang auf den Beteiligungsbericht im Sinne von § 107 des Kantonsratsgesetzes. Im Beteiligungsbericht ab Seite 129 beleuchtet der Regierungsrat im Einzelnen diese Beteiligungen. Dabei fordert das Kantonsratsgesetz insbesondere Aussagen zu folgenden Aspekten:

- a. Veränderungen der Anzahl der Beteiligungen und der Beteiligungshöhe,
- b. Höhe der Gewinnausschüttung,
- c. Änderungen der Eigentümerstrategien gemäss Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates sowie die nötigen Vorkehrungen, um die Ziele zu erreichen,
- d. Veränderungen in den Organen,
- e. wesentliche Unterbeteiligungen,
- f. wichtige finanzielle Eckwerte,
- g. Erfüllung der Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen oder der öffentlichen Aufgaben sowie Vorkehrungen, damit sie auch künftig erfüllt werden können,
- h. bedeutende Risiken der Beteiligungen mit Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenhöhe sowie vorgekehrte Massnahmen,
- i. Veränderungen innerhalb oder im Umfeld der Organisation.

Der gegenwärtige Bericht geht grundsätzlich auf alle geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. So kann beispielsweise festgestellt werden, dass im Ausweis der Axpo Holding AG keine Unterbeteiligungen angegeben werden. Dies obschon dem Axpo-Geschäftsbericht entnommen werden kann, dass die Axpo Holding AG über eine Vielzahl von Beteiligungen mit teilweise erheblichem Grundkapital verfügt. Bei der Flughafen Zürich AG wird zu den wesentlichen Unterbeteiligungen angegeben, dass solche bestehen, jedoch keine weiteren Angaben dazu gemacht. Insgesamt kann bezüglich der geforderten Angaben festgestellt werden, dass eine umfassende Sicht im Einzelfall nur mit Beizug der detaillierten Geschäftsberichte der Organisationen erlangt werden kann.

Beteiligungen stehen aus Sicht der Public Corporate Governance vor einer Reihe spezieller Herausforderungen. Einerseits zeigt sich aus verschiedenen internationalen Studien, dass umfangreiche politisch motivierte Einmischung zu unklaren Zuständigkeiten, mangelnder Rechenschaftspflicht sowie Effizienzverlusten führen kann. Andererseits kann das Fehlen einer genügenden Aufsicht basierend auf einer distanzierten Eigentumsausübung zu einem von Eigeninteressen geleiteten Verhalten seitens der Organe der Beteiligungen führen. Um in diesem Kontext eine gute Führung und Aufsicht sicherzustellen, wird empfohlen, eine regelmässige sorgfältige Evaluation und Überprüfung der Eigentümerstrategie sowie der Leistungsaufträge sowie deren Umsetzung vorzunehmen und diese transparent offenzulegen. Diese soll im Wesentlichen die Gemeinwohlorientierung einerseits und die klassischen Elemente der Institutionsökonomie gegenüber den staatlichen Beteiligungen unterstützen.

Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält. Vielfach wird diesbezüglich auf Grundlagen wie Beschlüsse und

Berichte verwiesen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Berichterstattung zu den bedeutenden Risiken und den vorgekehrten Massnahmen.

Im Bereich der Corporate Governance und im Speziellen in Bezug auf die Empfehlungen zu Public Corporate Governance kann festgestellt werden, dass international in den letzten Jahren eine wesentliche Entwicklung stattgefunden hat. So hat die OECD ihre Leitsätze zu Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen im Jahr 2015 mit Publikation 2016 umfassend überarbeitet. Sowohl der PCG-Bericht als auch die Richtlinien des Kantons Zürich vermögen diesen aktuellen Entwicklungen nicht mehr in allen Teilen zu genügen. Gegenüber den Grundlagen des Kantons Zürich kann auch beim Bund sowie bei einzelnen anderen Kantonen eine relevante Weiterentwicklung der Public Corporate Governance-Umsetzungen beobachtet werden.

Bezüglich des vorliegenden Beteiligungsberichts vermag die Finanzkontrolle kein abschliessendes Urteil darüber abzugeben, ob dieser in der vorliegenden Form den Absichten und den Bedürfnissen des Gesetzgebers im Sinne von § 107 des Kantonsratsgesetzes zu genügen vermag. Diese Beurteilung muss dem Kantonsrat und insbesondere den zuständigen Aufsichtskommissionen überlassen werden. Darüber hinaus erscheint es der Finanzkontrolle jedoch angezeigt, dass die bestehenden PCG-Grundlagen kurz- oder mittelfristig einer sorgfältigen Evaluation unterzogen werden.

### **3.4.5 Schlussfolgerungen**

Im Hinblick auf den Rechnungsabschluss des Jahres 2021 gibt die Finanzkommission dem Regierungsrat zusammenfassend die folgenden Empfehlungen ab:

- Weiterführende Klärung von Bewertungs- und Darstellungsfragen bei Sachanlagen
- Sorgfältige Evaluation der bestehenden PCG-Grundlagen (kurz- oder mittelfristig)

Insgesamt kann die Finanzkommission von stabilen Prozessen zur Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen. Dies trotz erschwelter Umstände im von der Corona-Pandemie geprägten Rechnungsjahr, was aus finanzaufsichtsrechtlicher Perspektive natürlich sehr erfreulich ist.

### **3.4.6 Ausblick**

Mit dem Ertragsüberschuss von rund 499 Mio. Franken schliesst die Staatsrechnung 2020 erneut deutlich besser ab als budgetiert, womit sich der Trend der vergangenen Jahre fort. Ausschlaggebend für die Verbesserung waren wiederum mehrere nicht budgetierte Effekte, insbesondere die zweite, dritte und vierte Ausschüttungstranche der Schweizerischen Nationalbank. Erwartungsgemäss haben sich die Auswirkungen der Corona-Pandemie bei den Steuererträgen vorerst noch im Rahmen gehalten, da sie zu einem grossen Teil auf dem guten Jahr 2019 beruhen. Positiv bewertet die Finanzkommission insbesondere den hohen Selbstfinanzierungsgrad. Trotz rekordhoher Investitionsausgaben von 1,334 Mrd. Franken lag er mit 107% auch im vergangenen Jahr wieder über dem Schwellenwert von 100% – das heisst, die Investitionen konnten ohne zusätzliche Verschuldung aus eigenen Mitteln finanziert werden. Angesichts der wirtschaftlichen Verunsicherung aufgrund der Pandemie-Auswirkungen dürften die vorgenommenen Investitionen sicherlich dazu beigetragen haben, dass zahlreiche Arbeitsplätze erhalten geblieben sind. Die kontinuierliche Erweiterung und Modernisierung der Infrastruktur ist auch für den Erhalt und Ausbau der Standortattraktivität von zentraler Bedeutung. Der Kanton Zürich hat von den Rating-Agenturen Standard & Poor's sowie Fitch weiterhin die Höchstnote AAA erhalten.

Das vorteilhafte Rechnungsergebnis hilft auf jeden Fall mit, die weniger guten Aussichten für die kommenden Jahre zu mildern. Die Finanzkommission wird die zukünftige 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 2020 bis Juni 2021**

### **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 2020 bis 24. Juni 2021) traf sich die Finanzkommission zu 37 Sitzungen.

### **4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben / sonstige Geschäfte**

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

- Budget 2021 des Kantons Zürich, 5644
- Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (Zwischenbericht), 5616
- Erhöhung des Dotationskapitalrahmens der Zürcher Kantonalbank von 3,0 Mrd. auf 3,425 Mrd. Franken, 140/2020
- Kantonalbankgesetz (Aufhebung des Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie), 5631
- Nachtragskredite für ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Spitäler bei der Bewältigung der Corona-Pandemie, 5632
- Nachtragskredite 2020 (zusätzliche Sammelvorlage), 5635
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2020 (II. Sammelvorlage), 5649
- Verpflichtungskredit für das Covid-19-Härtefallprogramm des Kantons Zürich, 5663
- Rechnung 2020 des Kantons Zürich, 5701
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2021 (I. Sammelvorlage), 5711
- Genehmigung der Betriebsbeiträge an den Kunstverein Winterthur, das Swiss Science Center Technorama und die Zürcher Filmstiftung, 5719

- Verpflichtungskredit und Nachtragskredit zur Schaffung eines Schutzschirms für Publikumsanlässe von überkantonaler Bedeutung gemäss Art. 11a des Covid-19-Gesetzes, 5721

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2021 bis 2024 (KEF 2021) des Kantons Zürich, 5571
- Verwaltungsrechnung 2020, Zwischenberichterstattung II mit Stichtag 31. August 2020 (RRB-Nr. 930/2020 vom 23. September 2020)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2020 vom 8. September 2020 bzw. 2. März 2021 (vgl. dazu Kapitel 4.5)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2020 vom 30. April 2021
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2020 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 5. Mai 2021

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

### **4.3 Lotteriefonds**

Im Zeitraum von Juli 2020 bis Juni 2021 hat die Finanzkommission die nachfolgend aufgeführten Lotteriefonds-Vorlagen abschliessend zuhanden des Kantonsrates beraten:

- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Stiftung Plattform Mäander, 5638
- Beitrag aus dem Lotteriefonds zugunsten der Zoo Zürich AG für Investitionen 2020 bis 2030, 5658

Zudem hat die Finanzkommission am 20. August 2021 ihre Beratungen zum Lotteriefonds-gesetz, 5520, abgeschlossen.

Weiter nahm die Finanzkommission im Berichtsjahr den Geschäftsbericht 2020 des Lotteriefonds zur Kenntnis.

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

### **4.4 Themenschwerpunkte**

#### **4.4.1 Compliance in der kantonalen Verwaltung**

Im Berichtsjahr liess sich die Finanzkommission vom Compliancebeauftragten der Finanzdirektion über den Compliance-Ansatz (Vorbeugen – Aufdecken – Reagieren) des Kantons Zürich informieren. Compliance ist das Ergebnis umsichtiger Führung, klarer Regeln und einer Integritätskultur. Verfolgt wird die Zielsetzung, Regelabweichungen zu vermeiden. Sensibel sind dabei vor allem Tätigkeitsbereiche, in denen durch Entscheide von Mitarbeitenden andere Personen einen bedeutenden Nutzen erhalten können und mindestens eine der nachstehenden Tätigkeiten ausgeübt wird:

- Vergabe von Aufträgen, Beiträgen, Fördermitteln
- Bewirtschaften von Staatsmitteln
- Erteilen von Bewilligungen, Erheben von Gebühren
- Überprüfen des Rechtsvollzugs (Aussenkontakte)
- Bearbeiten von wertvollen internen Informationen

Mit dem Thema Compliance befasst sich der Regierungsrat schon seit vielen Jahren. Eine Arbeitsgruppe "Korruption" unterbreitete dem Regierungsrat schon 1999 Empfehlungen zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption, welche die betroffenen Direktionen anschliessend umsetzten (RRB-Nrn. 1742/1997, 1027/1999 und 1131/2001). Zudem veranlasste der Regierungsrat eine Totalrevision des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR). In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 114/2008 betreffend Entlassung eines Whistleblowers an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Winterthur entschied sich der Regierungsrat für einen weiten Korruptionsbegriff. Neben den Straftatbeständen der Bestechung und des Sich-bestechen-Lassens sowie der Vorteilsgewährung und -annahme fasste er unter Korruption auch nicht strafbares, jedoch unethisches Verhalten, durch das Mitarbeitende einen persönlichen Vorteil für sich oder andere aus ihrer dienstlichen Stellung zu ziehen versuchen und damit das in sie gesetzte Vertrauen missbrauchen (RRB-Nr. 887/2008). In der Folge wuchs das Bewusstsein für die Korruptionsempfindlichkeit bestimmter Verwaltungstätigkeiten, insbesondere der Durchführung von Vergaben, der Erteilung von Bewilligungen, Konzessionen und Subventionen, der Abwicklung von Verkäufen sowie der Bewirtschaftung von Staatsmitteln. So veranlasste unter anderem ein Bestechungsfall in der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) den Regierungsrat 2012, ein strategisches Antikorruptionsziel zu formulieren: *Um die Integrität der Verwaltung sicherzustellen und das Vertrauen in die Verwaltung zu stärken, ist es in Zürich als grösstem Kanton mit tragender wirtschaftlicher Bedeutung wichtig, bei der Bekämpfung der Korruption eine aktive Rolle einzunehmen (RRB-Nr. 1051/2012).*

Ausgehend von diesem Ziel und unter Würdigung des erreichten Leistungsgrads in der Vorbeugung, Aufdeckung und Reaktion hat der Regierungsrat 2015 eine Stelle für Compliance-Management in der Verwaltung geschaffen (RRB-Nr. 128/2015). Dabei stand auch das Reputationsrisiko im Blickfeld, und zwar als dauernde Gefahr, dass eine negative öffentliche Berichterstattung über die Verwaltungstätigkeit das Vertrauen in Regierung und Verwaltung beeinträchtigt. Anfang 2016 hat der Compliancebeauftragte seine Tätigkeit aufgenommen. Der Compliancebeauftragte unterstützt die Direktionen in ihren Bemühungen zur Compliance und koordiniert diese. Insbesondere erfüllt er die folgenden Aufgaben:

- a. Erarbeitung von Weisungen und Reglementen oder Unterstützung der Direktionen bei deren Erarbeitung,
- b. Hinwirkung auf die Erarbeitung von Compliance-Prozessen,
- c. Durchführung interner Schulungen,
- d. Beantwortung von Anfragen.

Mit Beschluss Nr. 750/2016 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion beauftragt, eine Arbeitsgruppe "Compliance" zu bilden. Diese setzte sich themenspezifisch aus Fachpersonen verschiedener Direktionen, der Staatskanzlei, anderer Behörden und externer Organisationen zusammen. Die zehn Gruppenmitglieder äusserten jeweils ihre persönliche Meinung und vertraten namentlich folgende Fach- und Tätigkeitsgebiete: Stabsführung in der Verwaltung, öffentliche Beschaffung, Ombuds- und Korruptionsmeldewesen, Human Resources Management, Personalrecht, Unternehmensführung im IT-Markt, Aufgaben- und Finanzcontrolling, Öffentlichkeitsarbeit auf Regierungsebene, Strafverfolgung in Korruptionsfällen mit Amtsträgerinnen

und Amtsträgern sowie Compliance Management. Planung, Koordination und administrative Begleitung der Arbeiten oblagen dem Compliancebeauftragten. Aus den Arbeiten resultierte ein Verhaltenskodex für alle Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung. Dieser Kodex stellt ein wesentliches Element des Zürcher Compliance-Ansatzes dar und wurde vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Der Kodex ist ein Alltagsbrevier mit Regeln zur Korruptionsvorbeugung für die gesamte Verwaltung. Er enthält die unverzichtbaren Standards hinsichtlich Selbstkontrolle, Nachfragen bei den Vorgesetzten, Schutz der Unabhängigkeit, Geschenken sowie Annahme und Aussprechen von Einladungen, frühzeitiger Anforderung von Unterstützung und Abwehr von Korruptionsangeboten sowie Erstattung von Verdachtsmeldungen in guten Treuen. Damit präzisiert der Kodex die Treuepflicht gemäss § 49 des Personalgesetzes. Verstösse gegen den Kodex werden mit nach Schwere abgestuften personalrechtlichen Massnahmen (z.B. Ermahnung, Verweis, Kündigung) geahndet. Vorbehalten bleiben die Strafverfolgung und die persönliche Haftung. Der Kodex wurde vom Regierungsrat für verbindlich erklärt.

Die Finanzkommission nahm die Ausführungen des Compliancebeauftragten mit Interesse zur Kenntnis. In einem weiteren Schritt konfrontierte sie auch weitere kantonale Akteure wie die Baudirektion und die Finanzkontrolle mit der Thematik. Um allfälligen Handlungsbedarf besser identifizieren zu können, möchte die Finanzkommission nun eine unabhängige Sicht auf den Zürcher Compliance-Ansatz erhalten. Mittels einer qualitativen Fallstudienanalyse soll in Erfahrung gebracht werden, wie eine unabhängige Stelle den Zürcher Compliance-Ansatz beurteilt. Zudem möchte die Finanzkommission wissen, wie die Compliance-Strukturen bei anderen öffentlichen Akteuren (grosse Städte, andere Kantone, Bund, evtl. ausländisches Beispiel) eingerichtet sind und in der entsprechenden Verwaltungspraxis wirksam/effektiv/vertrauenswürdig gemanagt werden. Insbesondere von Interesse ist, mit welchen Massnahmen und Instrumenten Compliance-Vorgaben durchgesetzt werden. Abgerundet werden soll die Fallstudienanalyse mit geeigneten Best-Practice-Beispielen aus primär öffentlichen Institutionen sowie der Privatwirtschaft. Den Auftrag möchte die Finanzkommission noch bis zu den Sommerferien vergeben. Vorliegen soll der Fallstudienanalysebericht bis spätestens zum Frühling des kommenden Jahres.

#### **4.4.2 Finanzpolitische Einschätzung betreffend Vorlage 5633, KRB zum Postulat KR-Nr. 346/2016 betreffend Strassengelder für Strassen (Fonds im Eigenkapital)**

Im Zusammenhang mit einem Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) als auch dem Postulat von Christian Schucan betreffend Strassengelder für Strassen (KR-Nr. 346/2016) hat sich die Finanzkommission bereits zu Beginn des vergangenen Jahres eingehend mit der finanziellen Entwicklung des Strassenfonds befasst (vgl. dazu Vorlage 5605, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2019, S. 33f.). Sie ist dabei übereingekommen, die Antwort des Regierungsrates auf das vorerwähnte Postulat und die damit einhergehende Diskussion in der dafür zuständigen KEVU abzuwarten.

In seiner Postulatsantwort nahm der Regierungsrat schliesslich Stellung und beantragte, das Postulat als erledigt abzuschreiben (Vorlage 5633 vom 10. Juni 2020). In den entsprechenden Beratungen der KEVU blieb die Frage offen, ob der Regierungsrat in Bezug auf die finanzielle Entwicklung des Strassenfonds einen Ergänzungsbericht erstellen soll oder nicht, weshalb die Finanzkommission um eine finanzpolitische Einschätzung gebeten wurde. Die Finanzkommission liess sich die Vorlage daraufhin am 22. April 2021 von der Volkswirtschaftsdirektorin und im Beisein des Finanzdirektors präsentieren. Der Schwerpunkt lag dabei auf der finanzpolitischen Komponente des Strassenfonds. Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. Mai 2021 ist die Kommission grossmehrheitlich zum Schluss gekommen, dass der Regierungsrat von der KEVU mit

der Ausarbeitung eines Ergänzungsberichts zur Postulatsantwort gemäss Vorlage 5633 beauftragt werden soll. Darin wird er gebeten, die Auswirkungen auf den Staatshaushalt (inkl. mittelfristiger Ausgleich) bei Führung des Strassenfonds analog zum Verkehrsfonds aufzuzeigen, was am Beispiel der Zahlen des KEF 2022-2025 und unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen der PI Brunner (KR-Nr. 321/2013) sowie des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF) erfolgen soll. Ebenfalls in die Berechnungen miteinzubeziehen ist die Weiterentwicklung neuer Mobilitätstechnologien (E-Mobilität usw.) und deren Einfluss auf den Strassenfonds bzw. die Entwicklung, den Betrieb und Unterhalt der Strasseninfrastruktur und deren Finanzierung. Der Ergänzungsbericht soll weiter aufzeigen, welche Anpassungen durch den Regierungsrat vollzogen werden könnten und welche Beschlüsse der Kantonsrat vorzunehmen hätte. In Ergänzung dazu soll – ebenfalls am Beispiel des KEF 2022-2025 – dargestellt werden, welche finanziellen Auswirkungen eine Ausgliederung des Strassenfonds aus dem Staatshaushalt hätte bzw. wie die heute bestehende Nettoverschuldung des Strassenfonds gegenüber dem Staatshaushalt abgebaut werden könnte.

#### **4.5 Semesterberichterstattungen der Finanzkontrolle**

Die Finanzkontrolle präsentierte der Finanzkommission im September 2020 den Semesterbericht I und im März 2021 den Semesterbericht II.

##### **4.5.1 Semesterbericht I/2020**

Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2019 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

##### **4.5.2 Semesterbericht II/2020**

###### ***Prüfungsschwerpunkte***

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.

Prüfungsgegenstände betreffen finanzrelevante Kernprozesse, Führungs- sowie Überwachungs- und Unterstützungsprozesse bezogen auf eine Aufgabe. Die Qualität wie auch die Effektivität der Aufgabenerfüllung selbst, stellen dagegen grundsätzlich keine Prüfungsgegenstände der Finanzaufsicht dar. Dies insbesondere dann, wenn es sich nicht um direkt finanzrelevante Prozesse handelt. Als finanzrelevante Kernprozesse gelten unter anderem der Bezug von Fiskaleinnahmen, die Erhebung von Dienstleistungserträgen und Gebühren, das Beschaffungswesen, die Zusage 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.

### ***Prüfungen im Zusammenhang mit Covid-19 Massnahmen***

Die Covid-19 Auswirkungen werden durch die Finanzkontrolle, in drei Bereiche gegliedert, beobachtend und prüferisch begleitet.

Direkte Finanzhilfen des Kantons sowie Finanzhilfen des Bundes bei denen der Kanton im Risiko steht oder direkt beteiligt ist, werden zunächst mittels dokumentenbasierter Analyse der Prozesse und deren Überwachung und anschliessend mittels analytischen und/oder Einzelfallprüfungen geprüft. In gleicher Weise werden Kredite des Kantons und des Bundes mit Beteiligung des Kantons geprüft. Der zweite Bereich umfasst die Covid-19 bedingten Auswirkungen auf die Finanzierung von staatsnahen und staatlichen Unternehmen und Beteiligungen aller Art. Dabei stehen insbesondere Institutionen des Gesundheitswesens, der öffentliche Verkehr und weitere Betroffene im Fokus der prüferischen Begleitung. Der dritte Bereich umfasst die Auswirkung der Pandemie auf die einzelnen Direktionen und Ämter, wobei die ordnungs- und rechtmässige Rechnungsführung und Rechnungslegung im Zentrum der Betrachtung steht.

Während die Bereiche zwei und drei vorab Gegenstand von Prüfungen im Jahr 2021 darstellen, hat die Finanzkontrolle bei den direkten Finanzhilfen bereits im zweiten Semester 2020 Prüfungen vorgenommen. Mit den Zwischenberichterstattungen vom 2. Oktober 2020 und vom 14. Januar 2021 hat die Finanzkontrolle die GPK-FIKO Subkommission Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie über die Prüfungsergebnisse orientiert.

Nebst der Beurteilung der Risikolage und des Volumens war die Auswahl der Prüfgebiete dabei massgeblich vom Vorliegen prüfungsfähiger Grundlagen mitbeeinflusst. Ebenfalls ist darauf hinzuweisen, dass die Prüfungen zum Zeitpunkt der vorliegenden Berichterstattung noch nicht abgeschlossen sind, was dazu führt, dass die identifizierten Fragestellungen lediglich potenzielle Schwachstellen aufzeigen.

Im Kulturbereich zeichnen sich Fragestellungen hinsichtlich der Anrechenbarkeit von Gewinnen und anderen Umsatzkomponenten ab. Im Zeitpunkt der Berichterstattungen waren Dossierprüfungen mit einem Volumen von 3,1 Mio. Franken abgeschlossen. Ein Dossier wurde an die zuständige Fachstelle zur Neubeurteilung übergeben.

Bezüglich der Soforthilfen im Sport bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der Einordnung einzelner Beiträge und damit deren Zulässigkeit mit Blick auf die Grundprinzipien der Nothilfe. Im Fokus steht die Unterscheidung eigentlicher Nothilfemassnahmen einerseits und der mittel- und langfristigen Förderung relevanter Sportvereine andererseits. Gegenwärtig sind drei Dossiers mit Volumen von 189'000 Franken in Abklärung.

Die Unsicherheiten im Bereich der Finanzhilfen an die Kindertagesstätten beziehen sich insbesondere auf die korrekten Meldungen abzugsfähiger Kurzarbeitsentschädigungen. In mehreren Fällen ist von Beitragskorrekturen auszugehen.

Die projektbegleitenden Aktivitäten bezüglich der Härtefallmassnahmen haben zu zwei Mitberichten zuhanden der Finanzkommission sowie der Finanzverwaltung geführt. Die hohe Frequenz an rechtlichen Anpassungen seitens des Bundes in diesem Bereich führt in der Folge zu

einer äusserst anspruchsvollen Situation im Kanton hinsichtlich einer genügend rechtssicheren Ausgestaltung sowie einer im Sinne des Staatsbeitragsgesetzes ordnungsgemässen Ausrichtung der Finanzhilfen.

Aufgrund der teilweise aufwendigen Sachverhaltsfeststellung sowie im Zusammenhang mit dem Erfordernis an eine verhältnismässige Prüfungsdurchführung geht die Finanzkontrolle davon aus, dass die definitiven Prüfungsergebnisse erst im Laufe des zweiten Semesters 2021 vorliegen werden.

### ***Vertiefte Betrachtung einzelner Berichte***

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

#### ***a) Regierungsrat: Finanzielle Nebenfolgen bei Beendigung der Anstellung des höheren Kadern***

Im Bericht vom 18. Dezember 2020 kommt die Finanzkontrolle zu folgenden Feststellungen:

*Ausgehend von vier unterschiedlichen Fällen von Beendigungen von Arbeitsverhältnissen von höheren Kadermitarbeitenden mit Beschluss des Regierungsrates untersucht die Finanzkontrolle die jeweils getroffenen Regelungen bezüglich Recht- und Ordnungsmässigkeit. Zwei Fälle betreffen Beendigungen des Arbeitsverhältnisses durch Auflösung im gegenseitigen Einvernehmen (§ 23 Personalgesetz, PG) und je einen Fall betreffend eines Altersrücktritts (§ 24 a PG) und eine Entlassung altershalber (§ 24 b lit. d PG). In allen betrachteten Fällen wurde mit den betroffenen Mitarbeitenden eine Vereinbarung mit finanzrelevanten Nebenfolgen abgeschlossen. Namentlich wurden dabei im Einzelfall Absprachen zu Mehrzeit- oder Überzeitsaldi (§ 121 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz, VVO), nicht bezogene Ferienguthaben (§ 79 ff.) sowie Abfindungen (§ 26 PG) getroffen. Hinsichtlich der Ausgabenbewilligung der zuständigen Direktion bei den verschiedenen Beschlüssen weist die Finanzkontrolle auf Abweichungen zu den geltenden Anforderungen an die sachgerechte Berücksichtigung der Einheit der Materie hin. Im Weiteren erscheint die vorgenannte Abrechnung der Ausgabenbewilligungen unvollständig.*

*Insgesamt stellt die Finanzkontrolle fest, dass der Regierungsrat situativ sein Ermessen bei Beschlüssen zu finanziellen Nebenfolgen bei Beendigung der Anstellung des höheren Kadern äusserst weit auslegt. Ebenso muss festgehalten werden, dass den Anträgen im Einzelfall keine genügend belastbare Dokumentation zur Erhärtung des beantragten Sachverhalts beiliegt.*

*Anforderungen in Bezug auf die Dokumentation können zwar als unnötige Bürokratie kritisiert werden, aber in der Tat bieten die Dokumentation und die Offenlegung häufig die beste Garantie für Transparenz bei Verwaltungsverfahren bzw. bei den Transaktionen, bei denen öffentliche Mittel verwendet werden. Es ist daher notwendig, die vorgesehenen Anforderungen in Bezug auf die korrekte Erfassung und Offenlegung auch im Personalbereich des höheren Kadern konsequent durchzusetzen, soweit für diese Personalgruppe keine speziellen Rechtsgrundlagen bestehen. Die Forderung nach Offenlegung und Transparenz bezieht sich vorliegend insbesondere auf die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der vertraulichen Beschlüsse des Regierungsrates.*

*Insbesondere in den Fällen, wo die Kriterien nicht präzise sind und somit ein erheblicher Ermessensspielraum besteht, ist aus Sicht der Finanzkontrolle eine kontinuierliche Überprüfung*

*der Entscheidungsverfahren vorzunehmen. Auch wenn mit der Antragsprüfung durch das Personalamt und der anschliessenden Beschlussfassung durch den Gesamtregierungsrat grundsätzlich eine sachgerechte Prozess- und Entscheidungsstruktur vorgesehen ist, muss nach Auffassung der Finanzkontrolle überprüft werden, ob die Beteiligten im Einzelfall genügend unabhängig agieren können, um eine übermässige Nutzung des Ermessensspielraums einerseits und die Einhaltung der rechtlichen Vorschriften andererseits sicherzustellen. Dies insbesondere auch unter Beachtung der Tatsache, dass die Austrittsvereinbarungen vorgängig zur Antragsprüfung und Beschlussfassung durch den Regierungsrat mit den betroffenen Mitarbeitenden in der Regel in einem anspruchsvollen Prozess erarbeitet und verhandelt wurden. Insgesamt sind auch bei finanziellen Nebenfolgen bei Beendigung der Anstellung von höherem Kader die verfassungsmässigen Grundsätze der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu beachten.*

Der Regierungsrat weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass in seinem Zuständigkeitsbereich fast ausschliesslich Anstellungsverhältnisse mit dem obersten Kader, also Generalsekretärinnen und Generalsekretären sowie Amtschefinnen und Amtschefs angesiedelt sind. Die Zusammenarbeit mit dem obersten Kader zeichnet sich durch die besondere Notwendigkeit einer starken Vertrauensbasis und grosse inhaltliche Freiheiten für die Kaderpersonen aus. Umgekehrt bedeutet das für die Kaderpersonen auch ein gewisses Risiko. Denn eine Beeinträchtigung des Vertrauens, unabhängig von der Ursache, kann die weitere Zusammenarbeit eines Regierungsmitglieds mit einer Amtschefin bzw. einem Amtschef verunmöglichen und damit die Arbeit der ganzen Verwaltungseinheit stark belasten. Gerade auch für diese Fälle sieht das Personalrecht ausdrücklich vor, dass das Arbeitsverhältnis im gegenseitigen Einvernehmen abweichend von den Bestimmungen des Personalgesetzes aufgelöst werden kann (§ 23 PG).

Bei der Auflösung des Arbeitsverhältnisses von Mitgliedern des obersten Kadern sind auf Seiten des Arbeitgebers diverse Faktoren zu berücksichtigen. Dazu gehören einmal die effektiven Zahlungen an die austretenden Kaderpersonen. Abzuwägen sind aber insbesondere auch die potenziellen Störungen in der Führung der Verwaltungseinheit mit entsprechendem Effizienzverlust; allfällige Reputationsschäden in der Öffentlichkeit aber auch innerhalb der Verwaltung, Motivationsverlust von Mitarbeitenden usw. Diese lassen sich nur schwer in Franken quantifizieren, sind aber von erheblicher Bedeutung. Relevant sind weiter ein potenzielles Prozessrisiko, wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden wird und der entsprechende Aufwand für ein Rekursverfahren. Diese Faktoren werden bei den Verhandlungen über eine Auflösungsvereinbarung immer berücksichtigt. Da der potenzielle indirekte Schaden zusammen mit dem Prozessrisiko die Kosten einer durchschnittlichen Vereinbarung deutlich übersteigt, ist eine Vereinbarung in den meisten Fällen die wirtschaftlichste Lösung. Die gleichen Überlegungen stellt auch der Regierungsrat an, wenn ihm entsprechende Geschäfte von seinen Mitgliedern zum Beschluss vorgelegt werden. Der Regierungsrat hält deshalb ausdrücklich fest, dass Beschlüsse betreffend finanzielle Nebenfolgen bei der Beendigung der Anstellung des höheren Kadern immer unter Einhaltung der verfassungsmässigen Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gefällt werden.

Der Regierungsrat räumt aber ein, dass aufgrund der heute vorliegenden Unterlagen im Einzelfall der Eindruck entstehen kann, dass er sein Ermessen weit auslegt. Er wird daher dafür besorgt sein, dass zukünftig die relevanten Punkte der Entscheidungsfindung in den regierungsrätlichen Akten vorhanden sind (z.B. Darlegung zur Risikoabwägung und Qualifizierung des Prozessrisikos). Zu diesem Zweck wird dem Personalamt der Auftrag erteilt einen Prozess zu entwerfen, wie künftig entsprechende Personalgeschäfte abgewickelt und dokumentiert werden sollen (inkl. Zeitpunkt der ersten Vorbefassung des Regierungsrates, Fristen usw.). Der Regierungsrat stellt zudem sicher, dass kein Personalgeschäft ohne Antragsbereinigung des Personalamts beschlossen wird, wobei die Antragsbereinigung nur vorgenommen werden darf, wenn

die entsprechende Dokumentation vollständig vorliegt und die ordentliche Frist für die Prüfung eingeräumt wurde.

Die Finanzkontrolle nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Ihres Erachtens sollten Kadermitarbeitenden keinesfalls die Erwartung hegen können, dass bei der Pensionierung von bewährten Kaderpersonen standardmässig Leistungen in Form von substanziellen Lohnfortzahlungen über das Austrittsdatum hinaus beschlossen werden. Ausdrücklich begrüsst wird von der Finanzkontrolle demgegenüber die in Aussicht gestellte Stärkung der Rolle des Personalamts in der Antragsbereinigung. Die Finanzkommission schliesst sich diesen Schlussfolgerungen der Finanzkontrolle uneingeschränkt an, wobei sie an dieser Stelle festhält, dass hier eine Schärfung des Problembewusstseins der einzelnen Regierungsratsmitglieder wichtig ist.

### **b) Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA): Standortförderung**

Im Bericht vom 20. Oktober 2020 gelangt die Finanzkontrolle zu folgenden Feststellungen:

*Der Bereich Standortförderung des Amts für Wirtschaft und Arbeit ist gemäss Anhang 1, Titel D, Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) der Volkswirtschaftsdirektion zugewiesen. Basierend auf Art. 107, Kantonsverfassung (KV) wonach Kanton und Gemeinden günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft schaffen sollen, umfasst die Aufgabe der Standortförderung insbesondere die Pflege, Stärkung und Vermarktung des Wirtschaftsstandorts Kanton Zürich. Diese Aufgabe ist gekennzeichnet durch relevante Schnittstellen und Koordinationen mit Standortförderungen von Gemeinden, weiteren öffentlichen und privaten Stakeholdern, die vorab spezifische Interessen einzelner Sektoren bearbeiten. Eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 38, Abs. 1, lit. e und f KV, wonach Zweck, Art und Umfang dieser staatlichen Leistungen sowie die dauernden oder wiederkehrenden Aufgaben der Standortförderung als wichtige Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form von Gesetzen festgehalten sind, fehlt.*

*Die Prüfung der finanz- und kreditrechtlich korrekten Ausrichtung von Staatsbeiträgen und Dienstleistungsbezügen nach Massgabe der gesetzlichen Grundlagen erfolgte basierend auf einer Stichprobe von einzelnen Kreditoren der Periode vom 1. Januar 2017 bis 1. Juni 2020. In diesem Zeitraum fand per 1. April 2020 ein Wechsel in der Amtsleitung statt. Die einzelnen Geschäftsfälle des Sach- und Transferaufwandes wurden zunächst unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Aufgaben der Standortförderung einer eigentlichen gesetzlichen Grundlage entbehren, daraufhin untersucht, welche Beschlüsse, Verpflichtungskredite oder Ausgabenbewilligungen vorliegen. Dabei hat sich gezeigt, dass für die Beiträge an Greater Zurich Area und an die Konjunkturforschungsstelle der ETH jeweils ein Kantonsratsbeschluss die erforderliche gesetzliche Grundlage substituiert und beim Beitrag an den Verein Go, der aus dem Lotteriefonds finanziert wird, eine genügende Grundlage vorliegt. Dagegen muss für die Mehrzahl der Geschäftsfälle festgestellt werden, dass deren Zweck, Art und Umfang und damit die inhaltliche Rechtmässigkeit im Kontext mit der Aufgabenerfüllung nicht beurteilt werden kann.*

*Auch wenn im Einzelfall geltend gemacht werden kann, dass staatliches Handeln auch ohne besondere gesetzliche Grundlage in den Kompetenzbereich des Regierungsrates zu liegen kommen kann, erachtet die Finanzkontrolle bezüglich der Standortförderung, wie sie sich heute darstellt – insbesondere hinsichtlich der finanziellen Auswirkung, aber auch der Zahl der Betroffenen sowie der Akzeptanz und politischen Bedeutung – die Fassung betreffender Rechtssätze als empfehlenswert, wenn nicht sogar als erforderlich. Ob diese in bestehende gesetzliche*

*Grundlagen eingearbeitet werden oder ob dabei eigene gesetzliche Grundlagen für die Standort-, Wirtschafts- oder Innovationsförderung geschaffen werden, bleibt an dieser Stelle offen.*

*Nicht zuletzt hinsichtlich der Einhaltung der kreditrechtlichen Bestimmungen (§ 35 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, CRG), wonach jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage, einen Budgetkredit und eine Ausgabenbewilligung voraussetzt, zeigt sich die gegenwärtige Situation als in erheblichem Ausmass problematisch.*

In ihrer Stellungnahme schreibt die Volkswirtschaftsdirektion, dass sich die kantonale Standortförderung und ihre Tätigkeiten auf Art. 107 der Kantonsverfassung (KV) sowie auf Bst. D Ziff. 6 des Anhangs 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) stützen. Die Tätigkeit der kantonalen Standortförderung stimmt mit der Zielrichtung von Art. 107 Abs. 1 KV überein und trägt in Erfüllung dieses Verfassungsauftrages dazu bei, günstige Rahmenbedingungen für eine vielseitige, wettbewerbsfähige, soziale und freiheitliche Wirtschaft im Kanton Zürich zu schaffen. Entsprechend hat der Kantonsrat seit jeher die Tätigkeiten der kantonalen Standortförderung im Rahmen des ordentlichen Budgetverfahrens genehmigt. Die Empfehlung, wonach die Tätigkeit der Standortförderung aufgrund ihrer Bedeutung in einem eigenen Erlass zu regeln ist, ist nachvollziehbar. Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 900/2020 die Volkswirtschaftsdirektion beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen der Standortentwicklung zu überprüfen. Das AWA hat die Arbeiten zur Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage bereits aufgenommen. Sie werden jedoch mit Blick auf üblichen Fristen für die Ausarbeitung eines Gesetzes einige Zeit in Anspruch nehmen. Bis zur Schaffung der gesetzlichen Grundlage wird die Standortförderung ihre Tätigkeiten im bisherigen Umfang weiterführen, dabei jedoch die finanzrechtlichen Bestimmungen mit einer Übergangsregelung soweit als möglich klären.

*§ 40 CRG sieht vor, dass Ausgaben für ein bestimmtes Vorhaben, die in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen oder die sich gegenseitig bedingen, in denselben Verpflichtungskredit beziehungsweise in dieselbe Ausgabenbewilligung aufgenommen werden. Diese Anforderung sichert insbesondere die Einhaltung der zugewiesenen Kreditkompetenzen. In verschiedenen Fällen stellt die Finanzkontrolle fest, dass der Grundsatz der Einheit der Materie nicht eingehalten wurde und damit die Kreditkompetenz nicht bei den zuständigen Verantwortlichen zu liegen kommt. Ebenso erfolgen entsprechend keine Kreditabrechnungen zuhanden der verantwortlichen Ebene.*

Die Volkswirtschaftsdirektion hält dazu fest, dass die neue Amtschefin bereits vor der Aufsichtsprüfung durch die Finanzkontrolle den Auftrag zur Überarbeitung der Beschaffungsregelungen und der weiteren finanzrechtlichen Reglemente des AWA erteilt hat. Weiter ist vorgesehen, das IKS zu überprüfen und mit den neuen Regelungen in Übereinstimmung zu bringen. Die Feststellung, wonach bei Ausgaben für bestimmte Vorhaben die Einheit der Materie gemäss § 40 CRG nicht ausreichend beachtet wurde und sich dadurch kompetenzrechtliche Mängel ergeben haben, wird bei diesen Arbeiten berücksichtigt. Ab sofort wird zudem sichergestellt, dass der Einheit der Materie Beachtung geschenkt wird.

*In verschiedenen Fällen erfolgt die Vergabe der Aufträge freihändig. Diese Vergaben werden mehrfach mit § 10 lit. c Submissionsverordnung (technische Besonderheiten) begründet. Nach Massgabe der Aktenlage kann festgestellt werden, dass als Nachweis dieser Einschätzung im Rahmen einer Desk-Research festgestellt wurde, dass keine anderen, offensichtlich geeigneten Partner erkennbar sind. Eine Konsultation der KôB oder eines sachkundigen Rechtsdienstes ist*

*nicht erkennbar. Aufgrund der teilweise erheblichen Auftragsvolumina empfiehlt die Finanzkontrolle zukünftig der Erwägung eines ordentlichen Ausschreibungsverfahrens vermehrt Beachtung zu schenken.*

Die Volkswirtschaftsdirektion weist darauf hin, dass die Hinweise bezüglich der Einhaltung der Vergabearten und Maximaldauer von Vergaben bei der vorstehend genannten Überarbeitung der Beschaffungsregelungen berücksichtigt werden.

*Die Verträge sind jeweils bei der für das materielle Visum zuständigen Person abgelegt und einsehbar. Ob die Verträge ebenfalls bei Finanzen und Controlling (F & C) Eingang finden, und damit beim entsprechenden Buchungsbeleg digitalisiert werden, entscheidet sich eher zufällig. Eine zentrale Ablage, wo sämtliche Verträge eingesehen werden könnten, existiert im AWA nicht. Dieser Umstand war nicht allen Betroffenen im AWA bewusst. Aspekte wie die Einhaltung der Verträge und die daraus entstehenden Verbindlichkeiten, die Dokumentation von Vertragsanpassungen und die Agendafunktion sind nicht sichergestellt. Gestützt auf unsere Feststellungen erachten wir es als dringend notwendig, dass das AWA ein elektronisch basiertes Vertragsmanagement mit Kalenderfunktion und klar definierten Zugriffs- und Leserechten implementiert.*

Die Volkswirtschaftsdirektion gibt zu verstehen, dass die neue Amtschefin bereits vor der Aufsichtsprüfung durch die Finanzkontrolle den Auftrag zur Prüfung und Einführung eines Vertragsmanagements in Auftrag gegeben hat. Das AWA wird im Verlaufe des Jahres 2021 ein geeignetes Vertragsmanagementsystem einrichten und dabei die Hinweise der Finanzkontrolle berücksichtigen.

*Die Finanzkontrolle hat schon verschiedentlich auf die Problematik von Mitgliedschaften in Vereinen hingewiesen. Die Kompetenz zur Begründung einer Vereinsmitgliedschaft dürfe sich zunächst nach Massgabe der eingegangenen Verpflichtungen und Risiken an der Finanzkompetenz messen. Auch wenn ein Ausschluss einer Nachschusspflicht für Mitglieder in den Statuten verankert ist, ist in Erwägung des Reputationsrisikos oder des Risikos einer faktischen Abhängigkeit, ein mögliches finanzielles Risiko für den Fall, dass das Vereinsvermögen allfällige Verpflichtungen nicht zu decken vermag, zu berücksichtigen. Die Finanzkontrolle hat bereits mehrfach angeregt, Vereinsmitgliedschaften aber auch die Begründung von einfachen Gesellschaften oder anderen Formen der verpflichtenden Zusammenarbeit zu klären und zu regeln.*

Die Volkswirtschaftsdirektion versichert abschliessend, dass das AWA die Hinweise auf die Problematik von Mitgliedschaften in Vereinen bei künftigen neuen Vereinsmitgliedschaften, Begründung einfacher Gesellschaften und anderen Formen der verpflichtenden Zusammenarbeit ab sofort berücksichtigen wird. Das AWA wird zudem bis zum 31. Dezember 2021 die bestehenden Mitgliedschaften auf ihre Zweckmässigkeit und auf Risiken wie Nachschusspflicht, Haftungsverpflichtungen, Reputationsschäden, faktische Abhängigkeiten überprüfen.

Die Finanzkontrolle ist mit den Stellungnahmen einverstanden. Die Volkswirtschaftsdirektion scheint gewillt, deren Verbesserungsvorschläge aufzunehmen und – wo notwendig – entsprechende Anpassungen vorzunehmen. In diesem Zusammenhang hat die Finanzkommission die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) gebeten, sich zu gegebener Zeit von der Volkswirtschaftsdirektion über den Umsetzungsstand der angekündigten Anpassungen informieren zu lassen. Über die von der WAK getroffenen Abklärungen lässt sich die Finanzkommission entsprechend unterrichten.

Nach wie vor offen ist die Problematik der einfachen Gesellschaften (vgl. dazu Vorlage 5605, Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2019, S. 34f.). Im Rahmen eines von der Staatskanzlei Ende 2019 in Auftrag gegebenen Gutachtens zur rechtlichen Auslegeordnung über die einfachen Gesellschaften sollen insbesondere Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton sowie zu den Kriterien, nach denen die Risiken zu beurteilen sind, geklärt werden. Die Finanzkommission wird sich – sobald das Gutachten vorliegt– unter erneutem Beizug einer Delegation von Geschäftsprüfungskommission (GPK) und Aufsichtskommission über Bildung und Gesundheit (ABG) darüber informieren lassen.

### **c) Gesundheitsdirektion: IT-Anwendung eReKo**

Im Bericht vom 23. Dezember 2020 kommt die Finanzkontrolle zu folgenden Feststellungen:

*Die Ausrichtung von Kostenanteilen für stationäre Hospitalisationen wurde im Jahre 2019 durch die Finanzkontrolle geprüft. In der vorliegenden Prüfung werden die IT-Aspekte des Tools eReKo (ehemals Löwenfelstool) vertieft.*

*Die Anfang 2018 von der Gesundheitsdirektion eingeführte automatisierte Rechnungskontrolle der von Spitälern eingereichten Rechnungen für stationäre Hospitalisationen stellt einen bedeutenden Fortschritt hinsichtlich Automatisierung, Kontrollqualität und Vollständigkeit der Rechnungskontrolle dar. Die für die Rechnungskontrolle verwendeten IT-Anwendungen eReKo ikH (innerkantonale Hospitalisationen) und akH (ausserkantonale Hospitalisationen) prüften im Jahre 2019 ca. 230'000 Rechnungen mit einer Gesamtsumme von ca. 1,5 Mrd. Franken. Die Rechnungen werden jeweils mit Hilfe von knapp 20 Kontrollkriterien wie Wohnsitz, Rechnungsduplikate, Wiedereintritte, stationärer Fall, Notfall/Unfall, Kostengewicht, Tarif, Kantonsanteil, Verlegungsabschlüsse, Zusatzentgelte und weiteren Kriterien geprüft.*

*Die automatisierten Kontrollen, welche die Nutzer bei der Bedienung der IT-Anwendung unterstützen, namentlich bei der Rechnungserfassung, Übernahme von XML-Rechnungen, Benutzerverwaltung, Stammdatenverwaltung, Prüfen der von der IT-Anwendung beanstandeten Rechnungen und Weiterleiten der Rechnungen an SAP, entsprechen ebenfalls den Erwartungen und den Prüfungsmassstäben.*

*Änderungen an der IT-Anwendung, wie z.B. Einfügen neuer Kontrollkriterien, werden kontrolliert und nachvollziehbar realisiert, getestet und eingeführt.*

*Jedoch weist der IT-Betrieb der Anwendung eReKo verschiedene Schwachstellen in der Benutzerverwaltung auf, die Auswirkungen auf die Integrität der Daten haben könnten und die IT-Kontrollen sind lückenhaft.*

Die Gesundheitsdirektion hält in ihrer Stellungnahme fest, dass sie mögliche Kontrollmassnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Funktionstrennung evaluiert. Im Anschluss an die Evaluation werden zweckmässige Massnahmen umgesetzt, damit die Integrität der Daten gewährleistet werden kann. Die Dokumentation des IT-Security- und des Systemmanagements wiederum wird mit der Umsetzung der BISR (Besondere Informationssicherheitsrichtlinien) überarbeitet und aktualisiert. Es wird für die IT-Anwendung für innerkantonale Hospitalisationen (eReKo ikH) geprüft, wie in diesem Bericht festgestellte Lücken bei Risiken, Kontrollen und Massnahmen zweckmässig geschlossen werden können. Die IT-Anwendung für ausserkantonale Hospitalisationen wird im Jahr 2021 separat überprüft und dokumentiert. Die Stichprobenkontrollen werden seit Einführung von eReKo ikH durchgeführt. Bereits im Dezember 2020

umgesetzt werden konnte die Dokumentation, welche Kontrollpunkte vom Kontrolleur beim einzelnen Stichprobenbeleg überprüft wurden. Dadurch, dass jeder Kontrollbeleg mit Belegnummer abgelegt wird, ist auch die Anzahl der durchgeführten Stichprobenkontrollen eruiert. Der 2021 anstehende Rollout bei eReKo iKH wird es ermöglichen, die Anzahl der durchgeführten Stichprobenprüfungen zu kontrollieren.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Ihres Erachtens wurden die Problemstellungen erkannt und an den entsprechenden Punkten wird gearbeitet. Im April dieses Jahres liess sich die Finanzkommission von den Verantwortlichen der Gesundheitsdirektion eReKo präsentieren. Von Interesse war insbesondere, wie im gesamten Prozess (d.h. von der Ausschreibung bis zum Einspielen neuer Releases) gewährleistet wird, dass es nicht zu Missbräuchen kommt. Im Vordergrund standen Fragen nach dem Vorgehen, den Risiken, der Kontrolle und den Sicherheitsstandards. Die Finanzkommission hat dabei einen interessanten Einblick in die Funktionsweise des IT-Tools erhalten und begrüsst die eingeleiteten Verbesserungsmassnahmen ausdrücklich. Im kommenden Jahr wird sie sich von der Gesundheitsdirektion über den aktuellen Stand der Entwicklungen informieren lassen.

#### ***d) Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA): Personal Mittel- und Berufsfachschulen***

Im Bericht vom 31. November 2020 macht die Finanzkontrolle folgende Hinweise:

*Die gesetzliche Regelungsdichte auf verschiedenen Stufen und die Vielzahl an beteiligten Institutionen bei den Mittel- und Berufsfachschulen führen zu einem komplexen Personalwesen. Damit sind zahlreiche Prozessschnittstellen verbunden, mit welchen zwangsläufig gewisse Risiken einhergehen. Dies äussert sich insbesondere im Bereich der individuellen Stundenkonten des Lehrpersonals und der Schulleitungen. Hier ergeben sich trotz umgesetzter Prozessoptimierungen und einem gelebten Kontrollbewusstsein praktisch nicht zu verhindernde Lücken im Bereich der Einhaltung der erlassenen Stundenkontenrichtlinien und generell ein hoher administrativer Aufwand bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben.*

Zu den einzelnen Hinweisen äussert sich die Bildungsdirektion dahingehend, dass sie gewillt ist, die Empfehlungen der Finanzkontrolle zur Prüfung einer Vereinfachung des Personalwesens im Rahmen des laufenden Projekts zur Überprüfung der Governance an den Mittel- und Berufsfachschulen aufzunehmen. So ist vorgesehen, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen anzupassen mit dem Ziel, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Mittel- und Berufsfachschulen sowie der Verwaltung künftig hinreichend abzugrenzen und klar zu definieren. Im Rahmen der Einführung einer neuen Schulverwaltungssoftware soll zudem die Unterstützung der Prozesse durch technische Hilfsmittel in Betracht gezogen werden.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Der Bericht wurde von der Finanzkommission an die Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) weitergeleitet. Diese wird gebeten, sich zu gegebener Zeit von der Bildungsdirektion über den Umsetzungsstand der angekündigten Massnahmen gesetzgeberischer und technischer Natur informieren zu lassen. Über die von der KBIK getroffenen Abklärungen lässt sich die Finanzkommission entsprechend unterrichten.

#### ***e) Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL): Deponien, Vollzug und Nachsorge***

Im Bericht vom 25. September 2020 kommt die Finanzkontrolle zu folgenden Bemerkungen:

*Gemäss Art. 102 KV sorgt der Kanton für den Schutz des Menschen und der Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die zukünftigen zu erwartenden Abfallmengen werden gestützt auf einer vom AWEL durchgeführten Analyse weiter steigen. Dadurch sind neue Deponien für die Ablagerung nicht verwendbarer Abfälle notwendig. Heute sind im Kanton Zürich neun Deponien in der Betriebsphase und gemäss aktuellem Richtplan zwölf weitere Deponien mit einem Volumen von insgesamt 11'000'000 m<sup>3</sup> geplant.*

*Deponien sind mit substanziellen umweltschädlichen sowie auch finanziellen Risiken verbunden. Ein bekanntes Beispiel ist die Sanierung der Sondermülldeponie Kölliken mit Gesamtkosten im dreistelligen Millionenbereich. Die Finanzierung der Sanierung erfolgt zu einem grossen Teil mittels Steuergelder. Die erlaubte Ablagerung von Abfällen ist mit der seit 2016 in Kraft stehenden Schweizer Abfallverordnung stark eingeschränkt worden (z.B. Sonderabfälle), was zu einer deutlichen Reduktion der umweltschädlichen und finanziellen Risiken geführt hat.*

*Die Kontrolle der Sicherstellung eines Betriebs nach heutigem Stand der Technik, einer fachgerechten Rekultivierung sowie der Nachsorge sowie die ausreichende finanzielle Absicherung ist jedoch nach wie vor wichtig, um die finanziellen Risiken für den Kanton Zürich zu minimieren. Für die Sanierung belasteter Standorte sieht das Bundesrecht Abgaben vor und gibt dem kantonalen Recht gleichzeitig die Möglichkeit, eigene Abgaben zur Finanzierung der Untersuchung, Überwachung und Sanierung von belasteten Standorten zu definieren.*

*Der Kanton Zürich geht weiter als das Bundesrecht und sieht Abgaben für Deponieinhaber für die kantonale Nachsorge sowie für unvorhersehbare Massnahmen (Sanierungen) vor. Zudem sieht das kantonale Recht ebenfalls Abgaben für Altlastensanierungen durch den Kanton vor, die von Abgebern von Sonderabfällen bezahlt werden sollen. Solche Abgaben bestehen jedoch aktuell nicht, da die gesetzlichen Bestimmungen vom Regierungsrat noch nicht umgesetzt worden sind. Die Baudirektion erwägt derzeit einen Antrag auf Entfernung dieses Artikels aus dem Abfallgesetz.*

*Die Deponienachsorgeverordnung (DeNaV) wurde neu erlassen und ist seit diesem Jahr in Kraft. Sie basiert auf dem aktuell gültigen Bundesrecht und stellt die Grundlage für eine genügende Absicherung der finanziellen Verpflichtungen und Risiken nach Übernahme der Deponien durch den Kanton dar. Die aktuell laufenden Verträge mit den Deponieinhabern werden auf den 31. Dezember 2021 gekündigt. Bereits bezahlte Abgaben werden nach Massgabe der neuen Verordnung angerechnet.*

*Gemäss Abfallgesetz erhebt der Staat von den Deponieinhabern eine Abgabe zur Deckung der Kosten der Nachsorge und zur Bildung einer angemessenen Reserve für unvorhergesehene Massnahmen (Sanierungen). Mit diesen Abgaben wird ein kantonaler Fonds alimentiert, um die Kosten nach Übergang an den Kanton zu decken.*

*Der Deponiefonds in der ursprünglichen Ausgestaltung ermöglichte keine genügende Absicherung gegen grössere Schäden und Extremereignisse. Zudem sind mit der Anpassung des Richtplanes zusätzliche Deponiestandorte festgesetzt worden und mit dem wachsenden Volumen auch die Risiken für Schadenfälle gestiegen. Aus diesem Grund wurde die DeNaV überarbeitet und neu erlassen. Die neue Abgabeberechnung für unvorhersehbare Massnahmen (Sanierungen) basiert auf einem in der Versicherungsbranche angewendeten Verfahren. Mit den Abgaben soll bis Ende 2045 ein Finanzierungsziel von 47,5 Mio. Franken erreicht werden. Auf diese Weise werden sowohl kleinere wie auch grössere Schäden gedeckt. Dem Berechnungsmodell zur Erreichung des Finanzierungsziels und den definierten Abgabensätze liegt zu Grunde, dass ab dem Jahr 2020 der Fonds mit jährlich 1,5 Prozent intern verzinst wird. Die Verzinsung*

*beruht auf dem langfristigen Realzins der Langfristperspektiven des Bundes aus dem Jahr 2016. Bis 2045 wird ein kumulierter Zinsertrag von rund 10,3 Mio. Franken erwartet. Um den Haushalt zu entlasten, hat der Regierungsrat mit der Leistungsüberprüfung 2016 beschlossen, dass Fonds im Fremdkapital, darunter auch der Deponiefonds, nicht der internen Verzinsung unterliegen und nur noch zum Kontokorrentzinssatz verzinst werden. Die kurzfristigen Kontokorrentzinssätze bewegen sich im negativen Bereich und sind seit 2017 auf null Prozent festgelegt worden. Auch nach dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 des Kantons Zürich wird keine interne Verzinsung auf den Fonds im Fremdkapital bis 2024 erwartet.*

*Die Abgaben von Deponieinhabern für die Nachsorge haben zum Ziel, die erwarteten Kosten der Nachsorge durch den Kanton Zürich zu decken. Nach alter DeNAV § 5 Abs. 5 sollte das Finanzierungsziel zum Zeitpunkt des Abschlusses der Deponie, das heisst nach der Rekultivierung, erreicht sein. Der Anhang 1 der Verordnung beschreibt hingegen eine Erreichung des Finanzierungsziels zum Zeitpunkt der Nachsorgeübernahme. Somit sind in der Verordnung unterschiedliche Zeitpunkte zur Erreichung der Ziele festgehalten, die sich widersprechen. Mit der Vorgehensweise des AWEL werden die Finanzierungsziele nach alter Verordnung nicht zu diesen Zeitpunkten erreicht. Die Finanzierungsziele reduzieren sich um die erwarteten internen Zinserträge auf dem Fondskapital über die gesamte Dauer nach Abschluss der Deponie. Auch die Auslegung der neuen Verordnung sieht ein solches Vorgehen vor.*

*Bei Deponien, die abgeschlossen sind, können keine Anpassungen der Abgaben in Folge ändernder Zinslage mehr vorgenommen werden. Bei den aktuell abgeschlossenen Deponien resultiert momentan eine Finanzierungslücke von 2 Mio. Franken. Die letzte Finanzierungsrechnung dieser Deponien sah eine jährliche Verzinsung des Kapitals von zwei Prozent vor, um sämtliche erwartete Kosten für die Nachsorge decken zu können.*

*Die für künftige Sanierungen und für die Nachsorge prognostizierten Kosten sind über Abgaben von den Deponieinhabern zu tragen. Die Höhe dieser Abgaben wurde so festgelegt, dass die Kosten gedeckt werden, wenn jährlich die erwarteten Zinserträge eintreten. Aufgrund des tiefen Zinsniveaus fallen seit 2017 keine Zinsen mehr an. Tritt bei den Zinsen keine Trendwende ein, drohen Finanzierungslücken in Millionenhöhe. Diese müssten bei ausbleibenden Massnahmen aus den allgemeinen Staatsmitteln bestritten werden. Die Bemessung der Abgabe ohne Berücksichtigung des Zinses würde das Risiko einer Unterdeckung des Fonds deutlich minimieren. Das AWEL hat das Zinsrisiko erkannt und die Möglichkeit ins Spiel gebracht, den Deponiefonds ins Eigenkapital umzugliedern. Der Fonds würde dann von der kantonsinternen Verzinsung von 1,5 Prozent profitieren. Da diese kantonsinterne Verzinsung ebenfalls mit allgemeinen Staatsmitteln bestritten wird, ändert eine solche Umgliederung an der Feststellung aber nichts, dass statt den Deponieinhabern die Steuerzahler die Kosten decken. Gemäss einem vom AWEL bei der swissplan.ch in Auftrag gegebenen Bericht werden die Kriterien zur Bilanzierung des Fonds im Fremdkapital nicht erfüllt und der Fonds sei aus diesem Grund im Eigenkapital zu bilanzieren. Die Finanzkontrolle ist der Ansicht, dass die Bilanzierung des Deponiefonds unter dem Fremdkapital beizubehalten ist. Die Verpflichtung der Nachsorge und Sanierung der Deponien geht aus den rechtlichen Grundlagen hervor und besteht für jede Deponie in Betrieb. Aus diesem Grund haben die Kosten für die Nachsorge und Sanierung der Deponien ihren Ursprung in der Vergangenheit.*

Zu den einzelnen Feststellungen äussert sich die Baudirektion dahingehend, dass vom AWEL das Risiko einer möglichen Finanzierungslücke erkannt wird. Im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen sollen die erforderlichen Mehrbeiträge soweit als möglich den Deponisten belastet und der Deponiefonds wie bisher im Fremdkapital beibehalten werden. Im Rahmen

der anstehenden Aktualisierung von Verträgen und Sicherheitsleistungen mit den Deponisten erfolgen die notwendigen Anpassungen. Was die Berichterstattung betrifft, müssen die zu publizierenden Finanzzahlen künftig zur Qualitätssicherung durch die für die Finanzen zuständige Organisationseinheit im AWEL freigegeben werden.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Der Bericht wurde von der Finanzkommission an die Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) weitergeleitet. In diesem Zusammenhang bittet die FIKO die KEVU, sich zu gegebener Zeit von der Baudirektion über den Umsetzungsstand der angekündigten Massnahmen informieren zu lassen. Dies insbesondere verbunden mit dem Ziel, die Gebührenverordnung auf eine solide Basis zu stellen, damit umweltschädliche und finanzielle Risiken soweit als möglich reduziert werden können. Über die von der KEVU getroffenen Abklärungen wird die Finanzkommission entsprechend orientiert.

### **f) Zürcher Verkehrsverbund (ZVV): Leistungsentgelte an Transportunternehmen**

Im Bericht vom 4. Dezember 2020 gelangt die Finanzkontrolle zu folgenden Bemerkungen:

*Der Bericht behandelt die Finanzierung gemäss Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG). Das Thema Überfinanzierungen in Verbindung mit der Bildung von stillen Reserven wird angesprochen. Die komplexen Wechselwirkungen von Bundes- und Kantonsfinanzierung und die sich in diesem Umfeld stellenden Anreize sind zu beachten. Angeführt wird, dass stille Reserven spätestens Ende 2020 aufzulösen sind, womit sich die Problematik allenfalls reduziere. Wenn die Massnahmen des Bundes dies nicht sicherstellen, sind ergänzende Massnahmen durch den Kanton Zürich nötig. Hierzu gilt es festzuhalten, dass der in § 22 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) vorgesehene Erlass einer Verordnung über die Grundsätze der Rechnungsführung der Transportunternehmungen bislang nicht erfolgt ist.*

Zu den einzelnen Feststellungen äussert sich der ZVV dahingehend, dass er gewillt sei, die Feststellungen der Finanzkontrolle zu berücksichtigen und – wo notwendig – Anpassungen vorzunehmen.

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Der Bericht wurde von der Finanzkommission an die KEVU weitergeleitet. Diese wird gebeten, sich zu gegebener Zeit vom ZVV über den Umsetzungsstand der angekündigten Anpassungen informieren zu lassen. Im Zentrum steht für die FIKO vor allem die Frage, ob die Unklarheiten bei der Auslegung der Rechnungslegung der konzessionierten Verkehrsunternehmen mit der geplanten Überarbeitung des Personenbeförderungsgesetzes tatsächlich ausgeräumt werden können und eine separate Verordnung des Regierungsrats gemäss § 22 PVG – aufgrund übergeordneten Rechts – nach wie vor nicht erforderlich ist. Über die von der KEVU getroffenen Abklärungen lässt sich die Finanzkommission entsprechend unterrichten.

## **4.6 Subkommissionen und Delegationen**

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

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

In der Berichtsperiode fanden drei Sitzungen statt. Die Subkommission begleitet diesen Prozess auch in Zukunft. Die Inbetriebnahme des PJZ ist für 2021/22 vorgesehen.

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

Die im Dezember 2019 neu gebildete Subkommission setzte sich aus drei Mitgliedern der Finanzkommission und vier Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission (GPK) zusammen. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden die Arbeiten zwischenzeitlich zugunsten der nachfolgend umschriebenen Subkommission "Notstandsmassnahmen Corona-Pandemie" sistiert, weshalb in der Berichtsperiode keine Sitzungen stattfanden. In der Folge entschied die Koordinations Sitzung der Aufsichtskommissionspräsidenten am 10. Mai 2021, dass die Subkommission aufgehoben und ihr Auftrag überarbeitet werden soll. Bei Bedarf kann die Thematik anhand des überarbeiteten Auftrags zu gegebener Zeit wieder aufgenommen werden.

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

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

Mit ihrem Bericht vom 25. März 2021 über den Umgang des Kantons Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage (16. März bis 19. Juni 2020) schloss die Subkommission am 25. März 2021 ihre Arbeit ab. Die Beratung im Kantonsrat ist noch ausstehend.

In der Berichtsperiode fanden zehn Sitzungen statt.

#### **4.6.4 Delegationen**

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

#### **4.7 Schlusswort des Präsidenten**

Zuerst möchte ich der Kommission für das grosse Engagement im letzten Berichtsjahr danken. Die Coronapandemie verlangte von den Mitgliedern einen enormen Sondereffort, da verschiedene Geschäfte zur Eindämmung der Folgen der Pandemie in der Finanzkommission behandelt wurden. Unter grossen Zeitdruck sowie unter besonderer Beobachtung der Medien und Direktbetroffenen musste die Kommission rasch gute Lösungen finden. Dies tat sie in langen und intensiven aber im Sinne der Sache stets konstruktiven Diskussionen. Ich hoffe, dass dies in der zweiten Legislaturhälfte so bleibt und freue mich auf eine weiterhin gute Zusammenarbeit.

Des 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, für die gute Zusammenarbeit im Berichtsjahr. Diese ist stets

produktiv und im Sinne der Unterstützung der Finanzkommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. 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 auch allen übrigen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für ihren stets immensen Einsatz zugunsten des Kantons Zürich – gerade in diesem pandemiebedingt ausserordentlichen Jahr war die Verwaltung stark gefordert und musste viele andere und neue Aufgaben übernehmen. Dabei war das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung stets gross und das zu Recht.

Zuletzt möchte ich dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, herzlich danken. Er behielt in dieser anspruchsvollen Zeit stets die Übersicht und unterstützte die Kommission mit Erfahrung und Sachkenntnis.

Zürich, 24. Juni 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär
Tobias Langenegger	Michael Weber

## **5. Bericht der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020**

Die KEVU zeichnet sich für Positionen der Baudirektion, d.h. Tiefbau (LG 8400), AWEL (LG 8500), Altlasten (LG 8510), Fonds für Kleinmengen von Sonderabfällen (LG 8950), Deponiefonds (LG 8960) und der Volkswirtschaftsdirektion, d.h. Amt für Mobilität (LG 5205), Verkehrsfonds (LG 5920), Fonds für den Flughafen (LG 5921), Strassenfonds (LG 5925), Finanzierung öffentlicher Verkehr (LG 5210), ZVV (LG 9300), verantwortlich.

Erhöhten Klärungsbedarf zeigten aufgrund der Covid-19-Krise die Leistungsgruppen des öffentlichen Verkehrs (LG 5920, LG 5210 und insbesondere LG 9300, ZVV).

Der Rechnungsabschluss 2020 des ZVV präsentiert sich positiver als aufgrund des durch die Pandemie verursachten Rückgangs der Frequenzen um 30% (gemessen an den Einsteigenden) bzw. Verkaufserlöse um 23% gegenüber dem Budget zu erwarten. Die Kostenunterdeckung liegt 2 Mio. Franken höher als budgetiert, nämlich bei 389,3 Mio. Franken statt 387,3 Mio. Franken. Allerdings kam das Ergebnis letztlich durch einen Nachtragskredit (40 Mio. Franken, je 20 Mio. Franken Kanton/Gemeinden) und durch die Rückführung von Reserven der Verkehrsunternehmen (VU) nach Art. 36 PBG (Personenbeförderungsgesetz) von 57,8 Mio. Franken zu Stande. Der Schaden der Pandemie für das Jahr 2020 beträgt also rund 100 Mio. Franken.

Die KEVU wird die finanzielle Entwicklung der Leistungsgruppen des öffentlichen Verkehrs unter der anhaltenden Krise 2021 weiter verfolgen. Das vor allem, weil die VU nunmehr keine Reserven mehr haben, um Defizite auszugleichen. Da sich die meisten VU in öffentlicher Hand befinden, können diese gemäss den Vorgaben des SECO auch nicht von Kurzarbeitsentschädigungen profitieren.

Zürich, 8. Juni 2021

Im Namen der Kommission

Der Präsident:  
Alex Gantner

Die Sekretärin:  
Franziska Gasser