

Antrag der Finanzkommission\* vom 23. Juni 2022

Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 16. Juni 2022

Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 14. Juni 2022

**5822 a**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Genehmigung des Geschäftsberichts  
des Regierungsrates 2021**

(vom.....)



Antrag der Finanzkommission\* vom 23. Juni 2022  
Antrag der Geschäftsprüfungskommission\*\* vom 16. Juni 2022  
Antrag der Justizkommission\*\*\* vom 14. Juni 2022

**5822 a**

## **Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 6. April 2022, der Finanzkommission vom 23. Juni 2022, der Geschäftsprüfungskommission vom 16. Juni 2022 und der Justizkommission vom 14. Juni 2022,

*beschliesst:*

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2021 wird genehmigt.

### ***Minderheitsantrag Hans-Peter Amrein:***

*I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2021 wird nicht genehmigt.*

---

\* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Langenegger, Zürich (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Isabel Garcia, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Karl Heinz Meyer, Neerach; André Müller, Uitikon; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Christian Schucan, Uetikon a. S.; Tobias Weidmann, Hettlingen; 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; Romaine Rogenmoser, Bülach; Manuel Sahli, Winterthur; Sekretär: Christian Hirschi.

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

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2021 wird wie folgt genehmigt:

- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):  
Fr. 19 984 692.00
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (Leistungsgruppe Nr. 9540):  
Fr. 5 731 577.17
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 4 515 473.90
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710):  
Fr. 2 884 255.16
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 1 967 153.85

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2021 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):  
Fr. 15 875 411.93
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9530):  
Fr. 2 510 334.24
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600):  
Fr. 9 084 591.77
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):  
Fr. 2 502 684.00
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):  
Fr. 29 334.54

IV. Mit der Staatsrechnung für das Jahr 2021 wird die Bildung von Rücklagen im Betrag von Fr. 2 473 000 genehmigt.

V. Das Postulat KR-Nr. 185/2021 betreffend Besondere Lage ins Gesetz über den Bevölkerungsschutz wird als erledigt abgeschrieben.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

# **1 Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2021**

## **1.1 Allgemeines**

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Geschäftsführung des Regierungsrates, der kantonalen Verwaltung sowie anderer Träger öffentlicher Aufgaben aus.<sup>1</sup> Im Rahmen ihrer Oberaufsichtstätigkeit prüft die GPK den Geschäftsbericht des Regierungsrates in den ihr gesetzlich zugewiesenen Bereichen. Diese Prüfung erfolgt hauptsächlich anhand formaler Kriterien sowie in Bezug auf die Umsetzung der Legislaturziele und früherer Empfehlungen der GPK. Zudem richtet die GPK Empfehlungen zur Berichterstattung sowie zu ausgewählten direktionübergreifenden Themen an den Regierungsrat. Eine nach Sachthemen gegliederte Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nimmt die GPK jeweils in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht vor.<sup>2</sup>

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

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

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

Unter Ziffer 1.4 bewertet die GPK die Berichterstattung des Regierungsrates über die Umsetzung ihrer früheren Empfehlungen und formuliert gegebenenfalls neue Empfehlungen zur Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates sowie zu ausgewählten übergeordneten und direktionübergreifenden Themen.

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

## **1.2 Formale Prüfung, Lagebild und Risikomanagement**

Der Geschäftsbericht des Regierungsrates ist wie gewohnt in drei Teile gegliedert. Für den vorliegenden Bericht der GPK sind die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei) massgebend. Ausgenommen davon sind die kantonalen Strafverfolgungsbehörden, für die die Justizkommission zuständig ist (Ziff. 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission (FIKO) federführend (Ziff. 3).

---

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

<sup>2</sup> Letztmals am 3. März 2022 für den Zeitraum von März 2021 bis Februar 2022 (KR-Nr. 52/2022).

## 1.2.1 Formales, Struktur und Verständlichkeit

Aufbau und Struktur von Teil I und II des Geschäftsberichts entsprechen den rechtlichen Vorgaben, haben sich in der vorliegenden Form bewährt und sind übersichtlich gestaltet.<sup>3</sup> Teil I beinhaltet ein Überblickskapitel des Regierungsrates und gliedert sich anschliessend wie in den Vorjahren in neun Politikbereiche sowie ein Kapitel zur allgemeinen Verwaltung. Diese Gliederung entspricht den Politikbereichen, wie sie der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 vorgegeben hat. Für das vorliegende Berichtsjahr hat der Regierungsrat die Erläuterungen zu den Politikbereichen und der allgemeinen Verwaltung mit einem Kapitel zu den Massnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise ergänzt.

Gestaltung und Text von Teil I entsprechen einem zeitgemässen Rechenschaftsbericht, der sich an die breite Bevölkerung richtet. Das Berichtsjahr war in den verschiedenen Bereichen weiterhin durch die Coronapandemie geprägt. Zudem werden für jeden Politikbereich und die allgemeine Verwaltung ein bis zwei 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 grosse Kongruenz zwischen Direktionen und Politikbereichen, indem in der Regel eine oder zwei Direktionen für einen Politikbereich zuständig sind. Für die Direktionen und die Staatskanzlei werden die Legislaturziele aufgeführt, für deren Umsetzung sie zuständig sind. Es wird gemäss den gesetzlichen Vorgaben über die einzelnen Erfolgs- und Investitionsrechnungen, die Personal- und Lohnstatistiken und über die Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren der einzelnen Leistungsgruppen berichtet. Zudem gibt es pro Direktion und für die Staatskanzlei eine Übersicht über die erledigten und unerledigten parlamentarischen Vorstösse sowie Behörden-, Einzel- und Volksinitiativen. Das im Vorjahr erstmals eingeführte Glossar, das die zentralen Begriffe definiert und die auf die zentralen Rechtsquellen verweist, wurde beibehalten.

## 1.2.2 Vermitteltes Lagebild

In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2019 bemängelte die GPK 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.<sup>4</sup> 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.

Ein solches Überblickskapitel liegt im Berichtsjahr nun anstelle des bisherigen Vorworts erstmals vor. Darin geht der Regierungsrat in knapper Form auf die sich im Berichtsjahr stellenden

---

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

<sup>4</sup> Vorlage 5605a, S. 4.

Herausforderungen der Coronapandemie und weist unter anderem auf die Dringlichkeit der digitalen Transformation sowie auf die grosse Bedeutung der Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union für den Kanton Zürich hin. Die kantonale Verwaltung sei in einem schwierigen Umfeld gefordert gewesen. Ein Jahr vor Legislaturende streicht der Regierungsrat hervor, dass von den 53 Massnahmen des Legislaturprogramms 2019–2023 zwei abgeschlossen und 44 weitere in der Umsetzung planmässig verliefen. Zudem seien im Berichtsjahr mit der Annahme des revidierten Energiegesetzes und der erarbeiteten Strategie «Digitalisierung und Nachhaltigkeit» wichtige Meilensteine erreicht worden. Der Regierungsrat hält abschliessend fest, dass der Kanton seine Leistungs- und Widerstandsfähigkeit im von der Pandemie geprägten Berichtsjahr bewiesen habe, wozu ein aussergewöhnlicher Einsatz des kantonalen Personals, der Gemeinden und Institutionen und der gesamten Bevölkerung nötig war.

Die GPK nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Regierungsrat auf Empfehlung der GPK das einleitende Überblickskapitel im Vergleich zum früheren Vorwort inhaltlich erweitert hat. Dies ist ein Schritt in Richtung der von der GPK geforderten directionsübergreifenden Lagebeurteilung. Aus Sicht der GPK vermag das vorliegende Überblickskapitel jedoch einer Lageanalyse, die auf strategischer Ebene eine Einordnung des Kantons Zürich in die zentralen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen vornimmt, noch nicht zu genügen. Eine solche jährliche Lageanalyse wäre nach Auffassung der GPK durchaus machbar.<sup>5</sup> Sie würde es dem Regierungsrat ermöglichen, seinem gesetzlichen Auftrag, in seinem Geschäftsbericht zu den wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres Rechenschaft abzulegen (§ 27 Abs. 1 CRG; § 24 Abs. 1 FCV), stärker nachzuleben. Auch ist die GPK weiterhin der Auffassung, dass der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht auf eine selbstkritische Analyse gesamthaft verzichtet.

### **1.2.3 Massnahmen zur Bekämpfung der Coronakrise**

Der Regierungsrat und die Direktionen haben verschiedene Massnahmen zur Bekämpfung der Coronapandemie und zur Linderung ihrer Auswirkungen ergriffen. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates enthält im Berichtsjahr ein gesondertes Kapitel mit einer Zusammenstellung dieser Massnahmen. Die Massnahmen gliedern sich in die gleichen Politikbereiche wie die Legislaturziele und deren Umsetzungsmassnahmen (Ziff. 1.2.1). 15 der 22 berichteten Massnahmen (z. B. verschiedene finanzielle Unterstützungsleistungen, Contact Tracing, Impfprojekt) laufen zum Zeitpunkt der Berichterstattung weiter. Sieben Massnahmen sind abgeschlossen.

Die GPK begrüsst die gesonderte Berichterstattung zu den Coronamassnahmen und stellt mit Befriedigung fest, dass der Regierungsrat mit diesem separaten Kapitel auch ein Anliegen der GPK aus dem Vorjahr aufgenommen hat.<sup>6</sup> Darüber hinaus hätte sie sich gewünscht, dass der Regierungsrat aufgrund der aussergewöhnlichen Situation der Pandemie die zurückliegenden zwei Krisenjahre verstärkt auch aus einer übergeordneten Sicht beleuchtet hätte. Der Zeitpunkt dafür wäre im Berichtsjahr aus Sicht der GPK gegeben gewesen, liegen doch mittlerweile verschiedene Berichte vor, in denen die ersten Phasen der Pandemie aufgearbeitet wurden.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Als Beispiel kann der Geschäftsbericht des Bundesrates angeführt werden. Darin wird – zurückgehend auf eine entsprechende Forderung der GPK des Nationalrates – eine jährliche Lagebeurteilung auf der Basis von Indikatoren vorgenommen. Die Indikatoren werden im Kontext der Legislaturplanung entwickelt und auch für die Beurteilung der Zielerreichung im einzelnen Geschäftsjahr berücksichtigt.

<sup>6</sup> Vorlage 5701a, S. 3 bis 4.

<sup>7</sup> Krisenaufarbeitung durch den Regierungsrat selbst gestützt auf eine externe Evaluation (RRB Nr. 172/2021 vom 24. Februar 2021); Bericht der GPK und FIKO vom 25. März 2021 (KR-Nr. 109/2021); Evaluation im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit mit Bericht vom 4. Februar 2022 und Stellungnahme vom April 2022; Bericht der Konferenz der Kantonsregierungen vom 29. April 2022 und entsprechende Stellungnahme des Regierungsrates vom 16. März 2022 (RRB Nr. 430/2022).

## **1.2.4 Interne Kontrollsysteme und Risikomanagement**

Ein besonderes Augenmerk legt die GPK jeweils auf die Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen (IKS) sowie zum Risikomanagement des Kantons. Auch im vorliegenden Berichtsjahr enthält der Geschäftsbericht des Regierungsrates nur wenige Hinweise dazu. Die GPK hat auf diesen Missstand in der Vergangenheit wiederholt hingewiesen.<sup>8</sup> In Teil I des Geschäftsberichts (Regierungsrat) wird kein Bezug zum IKS hergestellt. Mögliche Risiken des Kantons, zum Beispiel in den Bereichen Informatiksicherheit, Geschäftsbearbeitung sowie bei den finanziellen Beteiligungen des Kantons werden nicht thematisiert. Auf das IKS wird in Teil III (Finanzbericht) als Teil des finanziellen Risikomanagements verwiesen. Aus Sicht der GPK sollte ein zeitgemässes IKS hingegen über die finanzielle Aspekte hinaus sämtliche operationellen Risiken einer Organisation abdecken. Auch auf die fehlenden Angaben zum Informationssicherheitsmanagement hat die GPK bereits in früheren Jahren hingewiesen.

## **1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen**

Die Legislaturziele des Regierungsrates und der Direktionen sowie der Staatskanzlei bilden die strategischen Schwerpunkte und Prioritäten des Regierungsrates und der Verwaltung für die laufende Legislaturperiode. Im Geschäftsbericht nehmen Regierungsrat und Verwaltung dazu eine Zwischenberichterstattung vor und zeigen den Stand der Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele auf. Die GPK überprüft jeweils, ob die Berichterstattung des Regierungsrates sowie der Direktionen und der Staatskanzlei zu den Legislaturzielen und den zugehörigen Massnahmen in systematischer Weise erfolgt. Zudem prüft sie, ob anhand der Berichterstattung der Umsetzungsstand der Massnahmen aussagekräftig eingeschätzt werden kann.

### **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 Empfehlungen der GPK aus den letzten Jahren umgesetzt. So wird 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 Leistungsgruppe(n) gemäss Konsolidierten Finanz- und Entwicklungsplan (KEF). In den einzelnen Leistungsgruppen werden die Massnahmen als Entwicklungsschwerpunkte geführt.

Auf Basis der Legislaturziele des Regierungsrates legen die Direktionen und die Staatskanzlei ihre Ziele für die Legislatur fest. Die entsprechenden Massnahmen werden ebenfalls in den KEF-Leistungsgruppen 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 übrigen Direktionen und der Staatskanzlei weisen die Volkswirtschafts- und die Gesundheitsdirektion neben den Regierungsratszielen in der laufenden Legislaturperiode keine zusätzlichen Direktionsziele aus.

---

<sup>8</sup> Vorlage 5605a, S. 4; Vorlage 5701a, S. 4 und 7.



### 1.3.2 Stand der Massnahmen

Zu der Umsetzung der Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele des Regierungsrates (Teil I des Geschäftsberichts) sowie der Entwicklungsschwerpunkte der Direktionen und der Staatskanzlei (Teil II) wird im Geschäftsbericht jeweils vermerkt, ob der Stand zum Berichtszeitpunkt planmässig oder verzögert verläuft oder ob die Massnahme bereits abgeschlossen ist oder ganz auf sie verzichtet wird. Die GPK hat in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2020 des Regierungsrates die Berichterstattung zum Massnahmenstand kritisch beleuchtet und als zu wenig aussagekräftig und damit im Sinne eines Geschäftscontrollings als nicht befriedigend befunden. Die GPK bezweifelte auch, ob die Massnahmen tatsächlich so planmässig umgesetzt werden konnten, wie dies im Geschäftsbericht ausgewiesen wurde.<sup>9</sup> Wie die Staatskanzlei gegenüber der Kommission in einer gemeinsamen Sitzung im Nachgang zum letztjährigen Geschäftsbericht ausführte, beziehen sich diese Statusmeldungen im Geschäftsbericht auf die Planung im KEF des entsprechenden Jahres und bezeichnen damit den aktuellen Umsetzungsstand im Berichtsjahr.

Im vorliegenden Berichtsjahr sind von den 53 vom Regierungsrat zur Umsetzung seiner Legislaturziele festgelegten Massnahmen nur zwei als abgeschlossen vermerkt. Es handelt sich einerseits um die bereits im Vorjahr abgeschlossenen Arbeiten rund um zwei Schlüsselprojekte des öffentlichen Verkehrs im Zuständigkeitsbereich der Volkswirtschaftsdirektion (RRZ 6d). Andererseits wurden im Berichtsjahr die Vorkehrungen der Finanzdirektion im Bereich der Steuergesetzgebung für natürliche Personen abgeschlossen (RRZ 9c).

Sechs Massnahmen werden vom Regierungsrat als verzögert angegeben. Darunter ist wie im Vorjahr die Umsetzung der Unternehmenssteuerreform (RRZ 9b). Neu hinzugekommen sind Verzögerungen bei einzelnen Massnahmen in den Politikbereichen öffentliche Sicherheit (RRZ 1c), Bildung (RRZ 2c), Gesundheit (RRZ 4d) sowie im Bereich der allgemeinen Verwaltung (RRZ 10c und 10f). Umgekehrt verlaufen gemäss Regierungsrat zwei Massnahmen wieder planmässig, die im vergangenen Jahr verzögert waren (RRZ 6c und RRZ 8d). Auf eine Umsetzungsmassnahme (RRZ 8d) wurde bereits im Vorjahr verzichtet.

Die übrigen 44 Massnahmen zur Erreichung der Legislaturziele 2019–2023 verlaufen gemäss Geschäftsbericht planmässig. Der Abschluss des überwiegenden Teils der Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele wird offensichtlich auf das Legislaturende terminiert. Aus Sicht der GPK erscheint eine solche Massnahmenplanung als wenig zweckmässig. Wenn tatsächlich so umgesetzt, fehlt einer solchen Planung eine klare Priorisierung. Auch wäre es einer effizienten Arbeitsorganisation und einem effizienten Ressourceneinsatz nicht förderlich, sollten die meisten Massnahmen effektiv alle im gleichen Zeitraum abgeschlossen werden müssen. Und den Massnahmenabschluss systematisch auf das Legislaturende zu terminieren, um während der Legislatur über den grösstmöglichen zeitlichen Spielraum zu verfügen, wäre aus Sicht der GPK ein nicht angemessenes Vorgehen. Damit würde das Controlling des Umsetzungsfortschritts während einer laufenden Legislatur faktisch zur Makulatur.

Generell lässt sich festhalten, dass die vorliegende Berichterstattung zum Stand der Massnahmen es dem Kantonsrat kaum ermöglicht, den tatsächlichen Massnahmenverlauf über die Legislatur hinweg angemessen zu verfolgen. Die GPK erwartet deshalb vom Regierungsrat, dass er im Hinblick auf die Legislaturperiode 2023–2027 die Berichterstattung zur Massnahmenumsetzung sowie allenfalls auch die Massnahmenplanung grundlegend überprüft. Aus der jährlichen Berichterstattung sollte aus Sicht der GPK der im Berichtsjahr tatsächlich erreichte

---

<sup>9</sup> Vorlage 5701a, S. 6.

Stand der Massnahmenumsetzung ersichtlich sein und nach Möglichkeit mit einem geeigneten Indikator zum Erfüllungsgrad ausgewiesen werden.

#### 1.4 Empfehlungen der GPK

Die GPK gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen zu einzelnen Geschäften und Sachthemen primär in ihrem eigenen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird.<sup>10</sup>

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK eine Bewertung der Berichterstattung des Regierungsrates zu früheren Empfehlungen der GPK vor. Bei der Formulierung von Empfehlungen beschränkt sie sich auf die Berichterstattung des Regierungsrates im Rahmen seines Geschäftsberichts sowie auf ausgewählte direktionsübergreifende Themen.

Gemäss § 114 Abs. 3 KRG hat sich der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtskommissionen zu äussern. Im vorliegenden Geschäftsbericht verweist der Regierungsrat auf zwei umgesetzte Empfehlungen der kantonsrätlichen Subkommission zu den Notstandsmassnahmen während der Coronapandemie.<sup>11</sup> So hat der Regierungsrat aufgrund der Erfahrungen in der ersten Pandemiephase die standardmässige Zusammensetzung der Kantonalen Führungsorganisation überprüft und Anpassungen vorgenommen. Zudem hat er die Direktionen und die Staatskanzlei beauftragt, Verbesserungen an der Krisenvorsorge und dem Krisenmanagement zu prüfen und umzusetzen.

Über die Umsetzung weiterer Empfehlungen berichtet der Regierungsrat im vorliegenden Geschäftsbericht nicht. Angesichts des gesetzlichen Auftrags zu einer solchen Berichterstattung erachtet dies die GPK als ungenügend. Die GPK wird die Umsetzung ihrer Empfehlungen künftig noch systematischer verfolgen und zu ihren Prüfungen und Abklärungen punktuelle Nachkontrollen durchführen.

##### *Empfehlung 1: Verstärkte Berichterstattung zur Umsetzung von Empfehlungen*

Die GPK lädt den Regierungsrat ein, seinen Geschäftsbericht verstärkt auch für die Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen zu nutzen.

Die GPK nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass sich der Regierungsrat in den letzten Jahren mit ihren Empfehlungen zur Geschäftsberichtserstattung intensiv befasst und verschiedene Anliegen aufgenommen hat. Unbefriedigend bleibt für die GPK weiterhin das Fehlen einer allgemeinen Lagebeurteilung, die über die einzelnen Politikbereiche (Sachbereiche) hinausgeht und eine strategische Einordnung zur gegenwärtigen Lage und zu den anstehenden Herausforderungen des Kantons Zürich vornimmt.

##### *Empfehlung 2: Politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung mit jährlicher Lageanalyse*

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

<sup>10</sup> Letztmals am 3. März 2022 für den Zeitraum von März 2021 bis Februar 2022; KR-Nr. 52/2022.

<sup>11</sup> Umgang Kanton Zürich mit der Corona-Pandemie während der ausserordentlichen Lage, KR-Nr. 109/2021.

Wie bereits in früheren Jahren bemängelt, erachtet die GPK die im Rahmen des Geschäftsberichts gemachten Angaben zum IKS weiterhin als unzureichend.<sup>12</sup> Sie hat generell den Eindruck, dass die Geschäftsberichterstattung des Regierungsrats und der Direktionen die Herausforderungen und Risiken des Kantons, wie diese erfasst und mit ihnen umgangen wird, nur in ungenügender Masse abzubilden vermag. Als lernende und sich weiterentwickelnde Organisation wäre nach Auffassung der GPK diesbezüglich seitens des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung mehr Grundlagenarbeit und auch Transparenz nötig.

*Empfehlung 3: Ausbau der internen Kontrollsysteme und des Risikomanagements*

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die verwaltungsinternen Kontrollsysteme (IKS) und sein Risikomanagement einschliesslich der Berichterstattung darüber auszubauen. Neben den finanziellen Risiken sollte ein zeitgemässes IKS neben dem Finanzbereich alle weiteren operationellen Risiken von Regierung und Verwaltung abdecken (etwa auch den IT-Bereich, die Geschäftsbearbeitung und das Personalwesen).

Als unabhängiges Kontrollorgan weist die Finanzkontrolle zuhanden des Regierungsrates und der Verwaltung regelmässig auf festgestellte Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten hin und berichtet über ihre Feststellungen zweimal jährlich gegenüber den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates. Kritische Erkenntnisse und identifizierte Risiken sollten aus Sicht der GPK verstärkt auch in die Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates einfließen.

Die Berichterstattung des Regierungsrates zum Stand der Projekte und Massnahmen ist aus Sicht der GPK weiterhin verbesserungswürdig.<sup>13</sup> So erachtet die GPK die Terminierung des Grossteils der Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele auf Legislaturende nicht als zweckmässig. Zudem ermöglichen die im Geschäftsbericht vorliegenden Informationen keine angemessene Einschätzung des tatsächlichen Standes und Fortschritts der Projekte und Massnahmen in den einzelnen Berichtsjahren.

*Empfehlung 4: Präzisere und nachvollziehbare Angaben zum Projekt- und Massnahmenstand*

Die GPK lädt den Regierungsrat ein, im Hinblick auf die neue Legislaturperiode ein Berichtssystem zum Umsetzungsstand der Projekte und Massnahmen zu den Legislaturzielen vorzusehen, aus dem die tatsächliche zeitliche Planung der einzelnen Projekte und Massnahmen sowie jährlich der aktuelle Projektfortschritt bzw. Umsetzungsstand ersichtlich ist (allenfalls mit geeigneten Indikatoren).

Die GPK hat in den vergangenen Jahren wiederholt Empfehlungen an den Regierungsrat gerichtet, die eine Stärkung und Vereinheitlichung von direktionsübergreifenden Querschnittsfunktionen zum Ziel hatten.<sup>14</sup> Die Kommission hat entsprechende Prozesse und Reorganisationen – etwa beim Immobilienmanagement, im Informatikbereich und im Personalwesen – aus Sicht der Oberaufsicht begleitet. Eine Zentralisierung von Aufgaben und die Vereinheitlichung von Standardprozessen stossen in fast jeder Organisation anfänglich auf interne Widerstände. Die Erfahrungen im Kanton Zürich im Immobilien- sowie im Informatikbereich zeigen jedoch, dass die Akzeptanz solcher Reformen mit der fortschreitenden Umsetzung steigt. Die GPK ermuntert den Regierungsrat, diesen Weg weiterzugehen und noch verstärkt voranzutreiben.

<sup>12</sup> Zuletzt in ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2020 des Regierungsrates, Vorlage 5701a, S. 7.

<sup>13</sup> Vgl. auch Bericht zum Geschäftsbericht 2020 des Regierungsrates, Vorlage 5701a, S. 6.

<sup>14</sup> Zuletzt im Bericht zum Geschäftsbericht 2020 des Regierungsrates, Vorlage 5701a, S. 7.

*Empfehlung 5: Stärkung und weitere Vereinheitlichung von Querschnittsaufgaben*

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, die Vereinheitlichung von Querschnittsaufgaben weiter voranzutreiben und die für die zentrale Steuerung bezeichneten Stellen auch mit den nötigen Weisungsbefugnissen gegenüber den Amtsstellen in den Direktionen auszustatten. Diesbezügliche Schwachstellen ortet die GPK weiterhin vor allem im Personal- und im Beschaffungswesen. Im Informatikbereich sieht sie nach wie vor die Notwendigkeit des Ausbaus des projektübergreifenden Controllings.

**1.5 Schlussbemerkung**

Die GPK beantragt dem Kantonsrat, unter Berücksichtigung ihrer Feststellungen und Empfehlungen, den Geschäftsbericht 2021 des Regierungsrates zu genehmigen. Zudem beantragt sie, das vom Regierungsrat mit dem Geschäftsbericht 2021 zur Abschreibung beantragte Postulat KR-Nr. 185/2021 abzuschreiben.

Zürich, 16. Juni 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:      Der Sekretär:

Beat Habegger      Christian Hirschi

## **2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2021, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2021 bis Mai 2022**

### **2.1 Allgemeines**

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

### **2.2 Parlamentarische Kontrolle**

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

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

Nebst den bereits erwähnten Aufgaben der Justizkommission prüft sie auch Eingaben von Dritten im Bereich der parlamentarischen Kontrolle, behandelt Begnadigungsgesuche und stellt Antrag zu den von der Geschäftsleitung zugewiesenen Ermächtigungsgesuchen zu einer Strafuntersuchung gegen Magistratspersonen (§ 42 KRR und § 132 Abs. 3 KRG). Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission zwei Ermächtigungsgesuche und eine Aufsichtseingabe zu behandeln. Begnadigungsgesuche gingen im vergangenen Amtsjahr keine ein.

Ende 2021 wurde der Justizkommission zudem das dringliche Postulat KR-Nr. 5766 "Analyse und Berichterstattung über die Anwendung der Härtefallklausel im Kanton Zürich" zugeteilt. Dieses wurde nach kurzer Beratung in der Kommission dem Kantonsrat einstimmig zur Beschreibung empfohlen, da der Regierungsrat der Forderung nach einem Bericht über die bisherige Anwendung der Härtefallklausel, die Anzahl und die summarische Begründung und deren Bejahung nachgekommen war und eine diesbezügliche regelmässige Berichterstattung in die jährlichen Berichte von Staatsanwaltschaften und Gerichte zukünftig einfließen wird. Weiter beantragte die Justizkommission dem Kantonsrat ebenfalls einstimmig die Genehmigung der Nachwahl der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Mitglieder des Schiedsgerichts für Sozialversicherungsstreitigkeiten (KR-Nr. 5798).

Anfang 2022 reichte die Justizkommission eine parlamentarische Initiative bezüglich der Wahl des Präsidiums des Steuerrekursgerichts ein (KR-Nr. 42/2022), welche am 25. April 2022 vom Kantonsrat vorläufig unterstützt wurde. Das Steuerrekursgericht ist das einzige gesamtkantonale Gericht, dessen Präsidentin oder Präsident vom Kantonsrat gewählt wird. Die Justizkommission ist der Ansicht, dass dies weder zweckmässig ist, noch gesetzgeberisch bewusst so gewollt war. Beim heutigen Steuerrekursgericht als unabhängige Rechtsprechungsinstanz erscheint es der Justizkommission zweckmässiger und dem Grundsatz der Selbstkonstituierung folgend konsequenter, wenn die Plenarversammlung ihr Präsidium und das Vizepräsidium selbst wählt. Mit dieser neutralen Formulierung steht es dem Gericht auch offen, ein Co-Präsidium zu wählen, was von der Mehrheit der Justizkommission so unterstützt wurde.

Die Justizkommission beantragt dem Kantonsrat im Berichtszeitraum weiter die Genehmigung des Gesuchs einer Oberrichterin um Bewilligung einer Nebenbeschäftigung im Sinne von § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (KR-Nr. 322/2021).

Im Herbst 2021 erhielt die Justizkommission auch die Vorlage KR-Nr. 392/2021 des Obergerichts (Stellenprozepte sowie die Mindestzahl der Mitglieder der Bezirksgerichte) zugeteilt. Das Obergericht beantragt dem Kantonsrat die Aufstockung der Stellenprozepte an den Bezirksgerichten im Umfang von knapp 19 Vollzeitstellen an den Bezirksgerichten aufgrund der stets steigenden Geschäftslast der Bezirksrichterinnen und Bezirksrichter. Die Justizkommission hat diese Vorlage in etlichen Sitzungen beraten und die Mehrheit der Kommission beantragt dem Kantonsrat letztlich die Zustimmung zur Vorlage gemäss dem unveränderten Antrag des Obergerichts.

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

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte. Im Berichtszeitraum hatte die Justizkommission 15 Ämter ausgeschrieben und 70 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Dazu kamen zwei 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.

Im Zusammenhang mit der Prüfung der Kandidaturen für das Baurekursgericht stellte die Justizkommission Auslegungsbedarf bei § 27 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Politischen Rechte fest. Gemäss dieser Bestimmung ist das Amt eines für Bausachen zuständigen Mitgliedes eines Gemeindeorgans mit dem Amt eines Mitgliedes des Baurekursgerichts unvereinbar. Da die klassischen Auslegungsmethoden zu keinem schlüssigen Ergebnis führten, beantragte die Justizkommission der Geschäftsleitung eine Kostengutsprache für ein Gutachten, welches sich zur Frage der Reichweite der Norm äussern sollte. Der Justizkommission schien die Frage von Wichtigkeit, weil der Kantonsrat letztlich eine bestehende Unklarheit über die Unvereinbarkeit beseitigen müsste. Die Geschäftsleitung wies das Gesuch um Kostengutsprache ab und legt die

massgebende Bestimmung selber aus. Trotzdem sind für die Justizkommission noch einige Fragen offen, die nun weiterhin im Einzelfall geklärt werden müssen.

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

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

### **2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene**

Auch für die Zürcher Strafverfolgungsbehörden stand das Jahr 2021 erneut im Zeichen der Corona-Pandemie. Trotz der coronabedingten behördlichen Auflagen und Einschränkungen blieb die Grundversorgung in Bereich der Strafverfolgung jederzeit gesichert, auch wenn es coronabedingt teilweise zu Verzögerungen in der Fallbearbeitung kam. Die vorgegebenen Schutzmassnahmen (z. B. bei der Organisation von Einvernahmen) führten teilweise zu logistischen Herausforderungen und die Pandemie manifestierte sich auch im Kerngeschäft. Menschen mit krimineller Energie nutzten beispielsweise die unbürokratische Soforthilfe des Bundes aus, indem sie die Notkredite zur persönlichen Bereicherung missbrauchten. Während die diesbezügliche Anzahl Fälle Ende 2020 bei 178 war, führten Staatsanwaltschaft und Kantonspolizei Ende 2021 bereits in 334 Fällen Ermittlungen wegen des Verdachtes auf Covid-Kreditbetrug. Die mutmassliche Deliktsumme beträgt rund 53 Mio. Franken. Zu diesen Fällen gesellen sich auch immer mehr Konkursdelikte, wo betrügerisch erlangte Gelder zuungunsten von Gläubigern aus Unternehmen verschoben werden. Als weiteres Kriminalitätsphänomen im Zusammenhang mit der Pandemie entpuppte sich das betrügerische Ausstellen von Covid-Zertifikaten.

Ein weiterer Trend führte im Berichtsjahr zu mehr Verfahrensabschlüssen mit Anklageerhebung, wobei eine Zunahme um 10% zu verzeichnen ist. Es handelt sich dabei vor allem um Verfahren bezüglich Anordnung einer Landesverweisung oder eines lebenslänglichen Tätigkeitsverbotes im Zusammenhang mit einer begangenen Straftat, bei welchen zwingend eine Beurteilung durch ein Gericht zu erfolgen hat. Auch die schon im Vorjahr festgestellte Zunahme von Raserunfällen setzte sich weiter fort. Im Berichtsjahr gingen diesbezüglich insgesamt 140 neue Untersuchungen ein (Vorjahr: 121). Dafür verzeichnete die Krawallgruppe der beiden Stadtzürcher Staatsanwaltschaften deutlich weniger Eingänge. Dies vor allem deshalb, weil Fussballspiele oftmals vor leeren Rängen stattfanden, so dass die Belastung durch Fussballspiele marginal war.

Im Berichtsjahr ergaben sich auch grosse personelle Änderungen in den Führungsgremien der Zürcher Staatsanwaltschaften, insbesondere auch bei der Oberstaatsanwaltschaft. Diese wird neu seit dem 1. März 2022 von Andreas Eckert geführt, welcher auf Beat Oppliger folgt, der nach acht Jahren an der Spitze der Oberstaatsanwaltschaft vom Stadtrat zum neuen Kommandanten der Stadtpolizei gewählt wurde. Mit Blick auf die 2024 anstehende Pensionierung von Andreas Eckert, hat der Regierungsrat gleichzeitig entschieden, dass die jetzige Oberstaatsanwältin Susanne Leu dannzumal die Nachfolge von Andreas Eckert antreten wird. Für die mit der Wahl von Andreas Eckert frei werdende Stelle hat der Regierungsrat Peter Pellegrini zum neuen Oberstaatsanwalt ernannt.

### 2.5.1.1 Geschäftslast

Insgesamt sind im Berichtsjahr 27'904 neue Fälle bei den Staatsanwaltschaften eingegangen, was gesamthaft 2,3% unter dem Niveau des Vorjahres liegt. Die Regionalen Staatsanwaltschaften erlebten dabei einen Rückgang um 2%, während die Eingänge bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften insgesamt um 8,9% zurückgingen. 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) ist gegenüber dem Vorjahr insgesamt auf hohem Niveau (10'625 Fälle) konstant geblieben.

#### *Regionale Staatsanwaltschaften*

Rund 26'950 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf Regionalen Staatsanwaltschaften ein. Die Staatsanwaltschaft See/Oberland weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft eine Zunahme der Eingänge um 3,1% auf. Die Anzahl der Abschlüsse liegt bei den Regionalen Staatsanwaltschaften mit 0,5% geringfügig unter dem Vorjahr und die Pendenzen nahmen entsprechend um 1,5% zu.

Weiterhin führend sind die Delikte gegen das Vermögen, gefolgt von den Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz und solchen gegen die Freiheit. Die Staatsanwaltschaften stellen die Entwicklung fest, wonach es pro Fall mehr Tatboxen gibt. Eine Tatbox enthält jeweils sämtliche Informationen über jeweils ein strafrechtlich relevantes Ereignis, wie Tatzeit, Tatort, Sachverhalt, Modus operandi und der Identität eines Täters, sofern bekannt. Die Gründe der Zunahme der Tatboxen pro Fall werden momentan von der Oberstaatsanwaltschaft analysiert, wobei noch keine Ergebnisse vorliegen.

#### *Kantonale Staatsanwaltschaften*

Die Kantonalen Staatsanwaltschaften verzeichneten 2021 bei den Falleingängen einen Rückgang von insgesamt 94 Fällen. Dieser Rückgang betrifft die Staatsanwaltschaften I und II, während die Staatsanwaltschaft III eine Zunahme verzeichnet. Insgesamt konnten die Kantonalen Staatsanwaltschaften gegenüber dem Vorjahr 2,3% mehr Fälle erledigen. Zusammen mit dem Rückgang der Eingänge konnten die Pendenzen um 10,9% abgebaut werden.

#### *Haupterledigungsarten und Verfahrensdauer*

Mit 52% werden etwas mehr als die Hälfte der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften insgesamt mit einer Einstellung oder Sistierung erledigt, wobei diese Zahl bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften mit 69% erheblich grösser ist. 45% der Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und 12% der Verfahren bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften enden mit einem Strafbefehl. Anklage wurde in 5% der Fälle bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und in 19% der Fälle bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften erhoben. Wie bereits erwähnt, haben die Anklagen im Berichtsjahr insgesamt um 10% gegenüber dem Vorjahr zugenommen. Bei den Regionalen Staatsanwaltschaften können gut 85%, bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften gut die Hälfte der Fälle innerhalb eines Jahres erledigt werden.

### 2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung

Bei der Zürcher Staatsanwaltschaft arbeiteten im Jahr 2021 462 Personen, 44% mit kaufmännischer und 56% mit juristischer Ausbildung. Etwas mehr als ein Drittel der Belegschaft ist Teilzeit tätig. Knapp zwei Drittel der Mitarbeitenden sind Frauen, rund ein Drittel sind Männer. Die Staatsanwaltschaften konnten die Rekrutierung im Rahmen des vom Regierungsrat bereits bewilligten Stellenetats im Berichtsjahr erfolgreich vorantreiben und sieben Stellen besetzen.



Die positiven Erfahrungen mit der Arbeit von zu Hause aus haben dazu geführt, dass Homeoffice in einem gewissen Umfang auch nach der Aufhebung der entsprechenden Massnahmen des Bundes bei den Staatsanwaltschaften gewährt wird. So legen die internen Richtlinien fest, dass bei einer Vollzeitanstellung 30% der Arbeit im Homeoffice erledigt werden darf. Bei Teilzeitpensen reduziert sich der Anteil Homeoffice entsprechend.

Weiterhin ist die Teilzeitarbeit ein beliebtes Modell bei den Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaften. So ist man auch bemüht, Wünsche nach Pensumsänderungen, beispielsweise nach Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub, entsprechend zu berücksichtigen, damit gut ausgebildete und erfahrene Fachkräfte den Staatsanwaltschaften erhalten bleiben.

Für Mutterschaftsvertretungen stehen vier Joker-Staatsanwältinnen und -anwälte zur Verfügung, welche flexibel eingesetzt werden können.

Gerade bei Stellvertretungen oder bei der Einführung neuer Mitarbeitender ist eine Sammlung von vorhandenen Erfahrungen in einem Wissensmanagement sehr wertvoll. Die Justizkommission wünscht sich hier eine strukturiertere und systematischere Sammlung des vorhandenen Wissens bei den Staatsanwaltschaften in einem die einzelnen Amtsstellen übergreifenden Wissensmanagement.

#### *Gesundheitliche Belastungssituation*

Im Jahr 2020 erschien 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 Bestandaufnahme vorzunehmen und so mindestens zu versuchen, einen besseren Überblick über die Belastungssituation der Mitglieder der Staatsanwaltschaft und deren Auswirkungen auf die Gesundheit zu gewinnen. Die Umfrage hat gezeigt, dass die Belastung der Staatsanwältinnen und -anwälte als hoch bis sehr hoch eingestuft wird und sie entsprechende gesundheitliche Symptome aufweisen. Aufgrund des Umfrageergebnisses wurden konkrete Massnahmen definiert. Die Justizkommission hat anlässlich ihrer Visitation bei den einzelnen Staatsanwaltschaften nach den Auswirkungen der getroffenen Massnahmen gefragt. Genannt wurden insbesondere sogenannte Gesundheitsgespräche, welche jedoch je nach Amtsstelle unterschiedlich durchgeführt werden, von der offenen Fragerunde an Teamsitzungen bis zu einem vertrauensvollen Gespräch mit der oder dem Abteilungsleitenden. Die Vorgesetzten werden nun diesbezüglich noch besser geschult. Gemäss dem Leitenden Oberstaatsanwalt ist die Belastungssituation weiterhin hoch, doch habe die im Berichtsjahr erfolgte Rekrutierung zusätzlicher Staatsanwältinnen und -anwälte eine Entlastung gebracht. Ebenso wurde mehr Zeit für die Führung der Mitarbeitenden eingeräumt und mit dem neuen Führungsmodell der oder des Abteilungsleitenden in Linie (siehe 2.5.1.4) sind die Vorgesetzten auch näher an den Mitarbeitenden.

### **2.5.1.3 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung**

#### *Grundsatz*

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) vom 10. Mai 2010 im Jahr 2019 die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2019–2022 bestimmt. In diesem Berichtsjahr galt es, die festgelegten Schwerpunkte der seniorenzentrierten Kriminalität, Geldwäscherei, digitalen Strafverfahren, Gefährdung durch psychische auffällige Personen sowie Gewalt gegen Frauen weiterhin zu verfolgen und abzuschätzen, welche Schwerpunkte man auch in der nächsten Legislatur weiterführen will.

Bei der *seniorenzentrierten Kriminalität* liegt die Leitung bei der Kantonspolizei, die verschiedene Aktionen durchgeführt und in Alters- und Pflegeheimen ein Netz von zuständigen Personen aufgebaut hat, mit welchen sie zusammenarbeiten kann. Insbesondere während Corona hat sich dieser Schwerpunkt als schwerwiegend aufgezeigt. So gab es bspw. im Jahr 2020 eine gefälschte BAG Seite bei welcher man, nach deren Aufrufen, auf andere dubiose Seiten weitergeleitet wurde.

Das Thema *Geldwäscherei* befindet sich im Abschlussstadium. Es ist jedoch absehbar, dass dieser Schwerpunkt mit dem Fokus Kryptowährungen fortgeführt wird. Dort wurde vor allem im Bereich der Finanzintermediäre grosser Handlungsbedarf erkannt.

Das Thema *digitale Strafverfahren* stellt bei der Direktion der Justiz und des Innern aktuell den grossen Schwerpunkt aufgrund des Projekts Justitia 4.0 dar. Der Kanton Zürich ist in den verschiedenen Projektgruppen stark vertreten. Des Weiteren sind verschiedene Aspekte wie der Umgang mit grossen Datenmengen und die Tools und Methoden, die solche Datenmengen verarbeiten können, ein wichtiger Punkt. Zudem werden der Kampf gegen Cyberkriminalität und der Ausbau der Cybersicherheit die Strafverfolgungsbehörden weiterhin beschäftigen.

Das Thema der *Gefährdung durch psychisch auffällige Personen* wird weiterbearbeitet, jedoch nicht mehr als Schwerpunkt. Ein drängendes Problem wurde beim hohen Anteil psychisch belasteter Gefangener erkannt, die zu wenig rasch in Kliniken untergebracht werden können. Ausserdem darf die Nachbetreuung von freigelassenen Personen nicht vernachlässigt werden.

Zum Themenfeld *Gewalt an Frauen* kann festgehalten werden, dass das Programm zur systematischen Umsetzung der Istanbul Konvention einen grossen Schritt darstellt. Es bestehen viele Teilprojekte, worunter die Datenerhebung, der Ausbau der Technologie oder unterschiedliche Kommunikationsprojekte fallen. Momentan beschäftigt die Direktion der Justiz und des Innern zudem der Krieg in der Ukraine und die vor allem flüchtenden Frauen und Kinder. Die private Hilfsbereitschaft ist einerseits erfreulich, andererseits heikel hinsichtlich der Gefahr von potentiell Menschenhandel.

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

Das 2015 lancierte Projekt STR2020 ("STRafverfolgung, STRategie, STRuktur") wurde im Jahr 2020 weitgehend zum Abschluss gebracht und im Jahr 2021 mittels eines Schlussberichts finalisiert.

Mit dem Projekt wurde unter anderem eine Verstärkung der operativen Führung angestrebt. Die Führungsspanne der Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälte und die besondere Stellung der Abteilungsleitenden als *primi inter pares* ohne eigentliche Führungsfunktion und operative Kompetenzen wurden einer Prüfung unterzogen. Im Fokus stand dabei insbesondere die Frage, ob und wie die Abteilungsleitenden stärker in die Linie einzubinden seien. Das Ergebnis daraus ist das neue Führungsmodell "AL (AbteilungsleiterIn) in Linie", welches im Oktober 2020 eingeführt wurde. Mit den "AL in Linie" wurde die Führungsspanne verkleinert und die Vorgesetzten sind durch die konsequentere Einbindung in die Linienverantwortung näher bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die "AL in Linie" führen nebst dem eigenen Sekretariat und den Assistenz-Staatsanwältinnen und -anwälten nun zusätzlich die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte der Abteilung und bewegen sich damit zwischen Fall- und Mitarbeiterführung. Die Aufteilung der dabei zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen sowie die entsprechenden Auswirkungen werden weiterhin zu beobachten sein. Den Leitenden Staatsanwältinnen und Staatsanwälten bleibt durch die deutlich tiefere Führungsspanne aufgrund von "AL in Linie" nun grundsätzlich mehr Zeit für die operative Steuerung des Geschäfts, das Einbringen

in Schlüsselfällen sowie die Mitarbeit in strategischen und organisationalen Fragestellungen, wie bei der Entwicklung eines einheitlichen Führungsverständnisses, mit der sich die STA.ZH aktuell beschäftigt.

Das Teilprojekt der teilzentralen Fallzuteilung und der geführten Zuteilung konnte 2021 erfolgreich umgesetzt werden und hat sich in der Praxis bewährt. Beim Teilprojekt Fachkarriere konnten vier Fachkarrieren definiert werden (Cybercrime, Para-Wirtschaftskriminalität, Strassenverkehrsdelikte und Krawall/Hooliganismus) und die notwendigen Umsetzungsarbeiten wurden abgeschlossen. Beim Thema Brandtour/Transport konnte der Pilot WEST erfolgreich abgeschlossen werden und es hat sich gezeigt, dass das neue Modell in der Praxis funktioniert und mit nachweisbaren Vorteilen verbunden ist. Bezüglich Pilot OST liefen Ende Berichtsjahr Abklärungen bezüglich benötigter räumlicher Infrastruktur für die Einrichtung eines ständigen Transport OST. Aufgrund des angelaufenen Bauprojekts für den Standort Winterthur hat der Start des Pilotbetriebes Verzögerungen erfahren. Das Teilprojekt ist somit noch nicht abgeschlossen. Definitiv abgeschlossen werden konnten hingegen die Teilprojekte der Öffentlichkeits- und Medienarbeit sowie der neuen Struktur der Oberstaatsanwaltschaft.

### **2.5.1.5 Infrastruktur**

#### *Vorbereitungen und Umzug ins Polizei- und Justizzentrum*

Nach jahrelanger Planung und über fünfjähriger Bauzeit sind im April 2022 die ersten Nutzer in das neue Polizei- und Justizzentrum (PJZ) eingezogen. Der Neubau umfasst über 2000 Arbeitsplätze und beheimatet in Zukunft unter anderem Einheiten der Kantonalen Staatsanwaltschaften und die Oberstaatsanwaltschaft. Im Rahmen des ständigen Transportdienstes (Haft einvernahmen von polizeilich zugeführten Personen) arbeiten auch Mitarbeitende der Regionalen Staatsanwaltschaften zeitweise im PJZ. Die JUKO durfte sich einige Wochen vor dem Bezug durch die ersten Nutzer auf einem Rundgang durch das PJZ ein eigenes Bild von diesem modernen Bau und seiner künftigen Betriebsweise machen und nutzte die Gelegenheit, um mit der Oberstaatsanwaltschaft über die Koordination der Nutzerbedürfnisse im PJZ zu sprechen.

Die wohl markanteste Änderung für die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft betrifft die Organisation von Einvernahmen, von welchen pro Jahr insgesamt knapp 1500 durchgeführt werden. Alle Einvernahmen finden aus Sicherheitsgründen ausserhalb des Mitarbeiterbereichs und damit nicht mehr in den Büros der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte statt. Hierfür steht in einem dafür vorgesehenen Gebäudetrakt ein Pool von insgesamt rund 70 Einvernahmerräumen mit unterschiedlicher Grösse und technischer Ausstattung zur Verfügung. Bei der Reservation von Einvernahmerräumen bietet das Terminationssystem (TEDIS) Unterstützung. Via TEDIS können für die zu einer Einvernahme aufgegebenen Personen auch QR-Codes generiert werden, die einen geordneten und sicheren Eintritt ins Gebäude erlauben. Inhaftierte aus dem ebenfalls im PJZ befindlichen Gefängnis Zürich-West oder ausserhalb des PJZ werden zur gewünschten Zeit vom Gefängnispersonal in die Schleuse gebracht, aus denen sie von speziell geschultem Sicherheitspersonal der Kantonspolizei abgeholt und zu den Einvernahmen begleitet werden.

Noch funktionieren nicht alle Abläufe und Prozesse im PJZ einwandfrei. So sind dem Portfolio Weiterentwicklung ICT noch einige zu optimierende Punkte zu entnehmen. Leider konnte auch die Umstellung auf den Digitalen Arbeitsplatz zum Zeitpunkt des Einzuges in das PJZ nicht realisiert werden, da Verzögerungen bei der Lieferung und personeller Ressourcenmangel bei DigiSol die zeitgemässe Umsetzung verunmöglichten. So mussten Zwischenlösungen mit Ersatzbeschaffungen gefunden werden, welche anfänglich grössere Probleme verursachten, die

durch ein Update in der Zwischenzeit jedoch behoben werden konnten. Von einigen Staatsanwaltschaften wurde zudem bemängelt, dass zu wenige Drucker für die Mitarbeitenden zur Verfügung stehen.

Bereits mehrere Jahre vor dem Umzug hatte sich eine interne Projektorganisation innerhalb der Staatsanwaltschaften mit den Veränderungen, die der Bezug des PJZ auf die Abläufe im Kerngeschäft der Strafverfolgung haben wird, beschäftigt. Im Rahmen dieses Projektes wurde Ende 2020 das Teilprojekt PJZChange ins Leben gerufen. Unter Einbezug von Mitarbeitenden der vom Umzug betroffenen Amtsstellen (sog. Change Agents) wurden wichtige Themenbereiche zur Arbeit am neuen Arbeitsplatz gemeinsam bearbeitet. Die Change Agents brachten die Bedürfnisse ihrer Amtsstellen ein und fungierten als direkte Ansprechpersonen für ihre dortigen Kolleginnen und Kollegen. Da die offenen Bürozone im PJZ für viele Mitarbeitende Neuland sind, wurden beispielsweise gemeinsam mit den Change Agents Empfehlungen für eine geordnete und mögliche konfliktfreie Zusammenarbeit im PJZ erarbeitet.

Die offenen Büroräumlichkeiten warfen bei der Justizkommission einige Fragen bzgl. der Sicherheit der umherliegenden Akten auf. Die Staatsanwaltschaften begegnen diesen Bedenken mit der beim Kanton geltenden Clean Desk Policy, wobei jede und jeder Mitarbeitende bei Abwesenheit von seinem Arbeitsplatz die Akten wegzuräumen hat. Dafür stehen mit persönlichem Badge abschliessbar Aktenschränke zur Verfügung und die Mitarbeitenden der auf besondere Untersuchungen gegen Beamte spezialisierten Abteilung A der Staatsanwaltschaft II können nun zusätzlich ihre Büros abschliessen. Für ganz heikle Akten stehen zudem Tresore zur Verfügung. Diese Clean Desk Policy basiert momentan auf einer allgemeinen Information an alle Mitarbeitenden, und scheint weder verbrieft noch reglementarisch festgehalten, was die Justizkommission jedoch als wünschenswert erachten würde.

Die JUKO wird den Betrieb des PJZ weiterhin genau verfolgen und ist mit zwei ihrer Mitglieder in der neu gebildeten, aus Mitgliedern von JUKO, FIKO und GPK bestehenden "Subkommission PJZ-Betrieb" vertreten, welche voraussichtlich noch vor den Sommerferien ihre Aufgabe aufnehmen wird.

## *IT*

Das Thema Digitalisierung bleibt zentral, vor allem hinsichtlich des auf Bundesebene zu realisierenden Projekts Justitia 4.0. Der Kanton Zürich ist stark in den dafür gegründeten Fachgruppen involviert und wird die Auswirkungen dieses Programms erfassen müssen. Ausserdem müssen die gesetzlichen Grundlagen, bzw. das Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), noch ausgearbeitet werden. Im Kanton Zürich ist die Direktion für Justiz und Inneres im Lead für die Umsetzung der Auswirkungen des Projekts.

Bei den Visitationen der Staatsanwaltschaften durch die Mitglieder der Justizkommission hat sich herausgestellt, dass eine Schnittstellenproblematik bei der Digitalisierung zwischen der Polizei und den Staatsanwaltschaften besteht. Die eingescanneten Unterlagen sind zu 95% unbrauchbar. Die Akten kommen einfach bündelweise unangeschrieben herein und sind unvollständig. Das Problem wurde nun erkannt und der Polizei kommuniziert, welche nun auch auf Ebene Geschäftsleitung sensibilisiert ist. Letztlich geht es nicht nur darum, dass die Akten fehlerhaft sind, sondern auch darum, das digitale Aktenmanagement zu implementieren. Die Dokumente werden in einer anderen Form benötigt. Beim nationalen Umsetzungsprojekt Justitia 4.0 ist die Kantonspolizei nicht dabei, was nicht optimal ist, da die Polizei ist in den meisten Fällen zentral ist. Zudem besteht nun ein Parallelbetrieb, weil die Gerichte die Unterlagen in Papierform verlangen. Nun gibt es Amtsstellen, die digital arbeiten. Diese müssen den Rapport

der Polizei wieder aufnehmen und ihn neu einscannen, was suboptimal ist. Man versucht, die Bearbeitung der Akten mittels Beschlagwortung und Inhaltsverzeichnis zeitnah umzusetzen. Es ist ein Transformationsprozess und eine Organisationsanpassung, welche im Gange ist. Jedoch läuft im Moment vieles noch doppelspurig, weil die gesetzliche Grundlage und ausreichende Ressourcen für die Digitalisierung der Gerichte noch fehlen.

Grundsätzlich gut scheint der Umgang mit schützenswerten Daten bei den Staatsanwaltschaften zu funktionieren. Die Systeme sind entsprechend aufgebaut, die Mitarbeitenden einheitlich geschult und die getroffenen Massnahmen werden auch im Homeoffice umgesetzt.

### **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. Derzeit befindet sich die Revision der StPO im Differenzbereinigungsverfahren. Der Ständerat fährt eher die Linie der Oberstaatsanwaltschaft, die eine moderate Einschränkung in den Teilnahmerechten umsetzen möchte. Weitere Differenzen bestehen hinsichtlich der Themen Beschwerderecht der Staatsanwaltschaft gegen Haftentscheide, DNA-Analysen, Restaurativer Gerechtigkeit und Einvernahmepflicht im Strafbefehlsverfahren. Der Nationalrat sieht keinen Handlungsbedarf und möchte die StPO bei den Teilnahmerechten so belassen.

### **2.5.2 Jugendstrafrechtspflege**

Die Jugendkriminalität im Kanton Zürich hat 2021 erneut zugenommen. Der Anstieg umfasst neben Gewaltstraftaten insbesondere auch leichte und mittelschwere Delikte. Jugendgewalt hat viele Gesichter, von der Ohrfeige bis zur schweren Körperverletzung mit bleibenden Schäden für das Opfer. Glücklicherweise kommt die minderschwere Gewalt bei den Jugendlichen deutlich häufiger vor und die meisten Jugendlichen delinquieren nur einmalig.

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

Seit dem Tiefstwert im Jahr 2012 steigt im Kanton Zürich die registrierte Jugendkriminalität wieder an. Die Jugendanwaltschaft des Kantons Zürich eröffnete im Berichtsjahr gegen 5961 Jugendliche ein Strafverfahren. Dies ist ein Plus von 14,5% im Vergleich zum Vorjahr. Davon wurden 1014 Jugendliche wegen eines Gewaltdelikts verurteilt, was ein Plus von 10,9% gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Mit 4,3% betraf gut jede 23. Verurteilung ein Delikt gegen Leib und Leben. Die Verurteilungen wegen Vermögensdelikten haben mit 22,2% real zwar zugenommen, prozentual nahmen sie im Vergleich zum Vorjahr jedoch leicht ab. Prozentual abgenommen haben auch die Verurteilungen wegen Delikten gegen die Freiheit wie Hausfriedensbruch, Drohung oder Nötigung sowie gegen die sexuelle Integrität. Demgegenüber ist eine deutliche Zunahme der Delikte gegen das Strassenverkehrsgesetz zu verzeichnen. Konstant blieben hingegen die Verurteilungen wegen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz. Der Anteil an verurteilten Mädchen über alle Delikte hinweg nahm leicht zu und lag 2021 bei 27,2%. Der Ausländeranteil betrug 34,4% und bewegte sich damit leicht über dem langjährigen Mittel von einem Drittel.

Die fünf Jugendanwaltschaften konnten im Berichtsjahr gegenüber 2020 deutlich mehr Verfahren erledigen. Dies geschah 4929 Mal mit Strafbefehl (2020: 3892) und in 40 Fällen wurde

Anklage bei den Jugendgerichten erhoben (2020: 36). Die Jugendanwaltschaften haben sich im vergangenen Jahr dem Kampf gegen die Jugendgewalt verschrieben. Um Kräfte zu bündeln, wurden minderschwere Delikte deshalb vermehrt schriftlich erledigt, was mit ein Grund für die markante Steigerung der Erledigungen um 26,6% ist. Die durchschnittliche Untersuchungsdauer konnte dadurch gesenkt werden und der Anteil von innert 180 Tagen abgeschlossenen Untersuchungen auf 87% gesteigert werden. Ein rascher Verfahrensabschluss ist gerade bei Jugendlichen bezüglich der Wirkung der Intervention von grosser Bedeutung.

Insgesamt wurden im letzten Jahr 12 stationäre und 77 ambulante Schutzmassnahmen angeordnet, womit sich am Stichtag 31. Dezember 2021 insgesamt 32 Jugendliche in einer stationären und 162 Jugendliche in einer ambulanten Schutzmassnahme befanden. Dies bedeutet einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr, was sich in einer Reduktion der Kosten für die Massnahmen von 19,9 Mio. Franken im Vorjahr auf 19,3 Mio. Franken im Berichtsjahr niederschlägt.

Die Oberjugendanwaltschaft analysiert seit mehreren Jahren die von im Kanton Zürich wohnhaften Jugendlichen begangenen Gewaltstraftaten. Auch im vergangenen Jahr handelt es sich bei der Jugendgewalt um ein primär männliches Phänomen. Der Anteil an männlichen Beschuldigten lag bei 88,1%. Knapp drei von fünf Beschuldigten waren nicht vorbestraft, gut jeder siebte wies jedoch bereits eine Vorstrafe wegen einer Gewaltstraftat auf. 2021 lag das Durchschnittsalter der Beschuldigten zum Tatzeitpunkt im Vergleich zum Vorjahr leicht tiefer bei knapp 15,5 Jahren (2020: 15,7). Auffällig ist, dass die Zahl der 13-15jährigen Beschuldigten in den letzten fünf Jahren überdurchschnittlich stark zugenommen hat. Der Anteil dieser Alterskategorie bei den Gewaltdelikten betrug fast 50%. Erneut ist eine leichte Zunahme an Gruppendelikten zu erkennen. Zugleich kam es zu mehr Vorfällen am Tag und am Abend. Der öffentliche Raum hat als Tatort weiterhin an Bedeutung gewonnen. Der Anteil von Gewalttaten an Schulen ist hingegen seit Jahren rückläufig. Auch im vergangenen Jahr richtete sich Jugendgewalt hauptsächlich gegen andere Jugendliche. Bei den über 16jährigen kam es auf Täter- wie auf Opferseite vermehrt zu einer Vermischung mit jungen Erwachsenen. Bei den Jugendlichen über 16 Jahren spielt Alkohol zudem in einem Drittel der Fälle nachweislich eine Rolle. Gefährlich Gegenstände, ob eingesetzt oder als Drohkulisse, bleiben weiterhin ein Thema.

#### *Gründe für und Reaktionen auf den Anstieg der Jugendgewalt*

Die Justizkommission hatte Anfang 2022 eine Sitzung mit dem Leitenden Oberjugendanwalt zum Thema der ansteigenden Jugendgewalt. Die Frage, ob die mit der Pandemie einhergehenden Einschränkungen zum Anstieg der Jugendgewalt beigetragen haben, wird von Experten unterschiedlich beantwortet und lässt sich nicht eindeutig klären. 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. Jedoch dürfte das Risiko, dass insbesondere Jugendliche in schwierigen Lebensumständen ein Gewaltdelikt begehen, in den vergangenen zwei Jahren zugenommen haben. Risikofaktoren für gewalttätiges Verhalten wie familiäre Belastungen, finanzielle Probleme oder eine fehlende Tagesstruktur haben sich während der Pandemie vermehrt ausgewirkt.

Die Jugendgewalt stand im Berichtsjahr klar im Fokus der Jugendanwaltschaften. Gewaltdelikte wurden prioritär behandelt. Mittels raschen und gezielten Interventionen sollen negative Entwicklungen durchbrochen und die Jugendlichen von weiteren Gewaltdelikten abgehalten werden. Mit vereinfachten Verfahren bei geringfügigen Delikten wurde im Rahmen der Antigewaltstrategie die Möglichkeit für schriftliche Verfahren erhöht, damit sich die Jugendanwältinnen und -anwälte auf die Gewaltfälle konzentrieren können. Diese Massnahme wird bis Ende

Jahr 2022 verlängert, um den Erfolg zu konsolidieren. Dann wünschen sich viele Jugendanwältinnen und -anwälte wieder zum alten System zurück zu kehren, da sie nicht Jugendstrafrecht am Schreibtisch machen, sondern mit den Jugendlichen Gespräche führen wollen. Denn wenn der Jugendliche bei der Jugendanwaltschaft erscheinen muss, bekommen die Mitarbeitenden einen Eindruck des Jugendlichen und sehen im Gespräch mögliche sinnvolle Interventionen. Auch wenn das Ursprungsdelikt per se relativ harmlos daherkommt, können dahinter familiäre, schulische oder sonstige Schwierigkeiten des Jugendlichen stecken und es bestehen gute Chancen, dass durch gezielte Intervention ein erneutes Delinquieren verhindert werden kann. Die Erledigung von Verfahren auf dem schriftlichen Weg ist daher eine Gratwanderung zwischen Effizienz und Effektivität und bedarf eines ständigen Abwägens. Weiter wurde im Rahmen der Gewaltstrategie die traditionell gute und enge Zusammenarbeit mit den verschiedenen Polizeikorps intensiviert.

### **2.5.2.2 Infrastruktur und IT**

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

Tendenziell besteht im Berichtsjahr eine Zunahme von psychisch auffälligen, straffälligen Jugendlichen. Die Diagnosestellung bei Jugendlichen gestaltet sich jedoch schwierig, und die Prognoseinstrumente sind sehr schwierig anwendbar, da die Entwicklung der Jugendlichen noch nicht abgeschlossen ist. So sind Gutachterinnen und Gutachter mit pathologisierenden Diagnosen sehr zurückhaltend. Entsprechend schwierig ist es, geeignete Unterbringungsmöglichkeiten für die auffälligen Jugendlichen zu finden. Es mangelt seit Jahren an entsprechend eingerichteten Plätzen, was sowohl von den Jugendanwaltschaften als auch von der Justizkommission schon länger bemängelt wird. Eigentliche Fortschritte was den Platzbedarf anbelangt, konnten jedoch bis anhin nicht erzielt werden, da noch immer auf den Ausbau von Plätzen in der Klinik Rheinau gewartet wird. Teilweise kann mit der Unterbringung in geeigneten Institutionen im Kanton Basel ausgeholfen werden, aber dies ist keine befriedigende Lösung. So bleibt für die entsprechenden Jugendlichen oft nur die Haft, was keine adäquate Unterbringungsmöglichkeit für psychisch auffällige jugendliche Straftäter darstellt.

#### *Räumlichkeiten*

Grundsätzlich sind die Jugendanwaltschaften mit den ihnen zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten sehr zufrieden. Die coronabedingten Massnahmen, wie beispielsweise grössere Abstände bei den Einvernahmen, wurden als sehr hilfreich empfunden, so dass diese Änderungen auch in pandemiefreien Zeiten beibehalten wurden.

Seit dem Abflauen der Pandemie gilt bei den Jugendanwaltschaften aufgrund der Interdisziplinarität ihrer Arbeit die Regel, dass ein Tag pro Woche zu Hause gearbeitet werden darf. Jedoch ist man in der Handhabung diesbezüglich sehr flexibel.

#### *IT*

Auch bei den Jugendanwaltschaften steht der digitale Wandel bevor. Der Leitende Oberjugendanwalt sieht darin zutreffenderweise auch eine Transformation der internen Prozesse, da bei allen fünf Jugendanwaltschaften Abweichungen in den Hauptprozessen bestehen. So haben die Jugendanwaltschaften nun begonnen, einheitliche Prozessabläufe zu erstellen, was jedoch auch personelle Ressourcen fordert. Weiter besteht bei der Hardware noch Optimierungspotential, damit die Digitalisierung auch wirklich zu einem Mehrwert wird und nicht nur einen Mehraufwand darstellt, wie dies momentan oft noch der Fall ist.

Im Berichtsjahr wurden zudem zwei weitere Projekte im IT-Bereich vorangetrieben: Das Geschäftsverwaltungsprogramm CMI Axioma und die Fachapplikation JSP.

Der IT-Support wurde von den befragten Jugendanwaltschaften als sehr freundlich und hilfreich bezeichnet, jedoch würden in letzter Zeit längere Wartezeiten bestehen.

## 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. Die zwei Jahre der Pandemie sowie der Umzug ins PJZ haben die Digitalisierung vorangetrieben, wobei die Justizkommission feststellen musste, dass man hier noch einen weiten Weg zu gehen hat, bis die Akten in digitaler Form auch wirklich aufbereitet und verwendet werden können. Bis anhin beschränkt sich das Digitalisieren meist auf das Einscannen und parallele zur Verfügung stellen zu den Papierdossiers. Die Justizkommission wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiterhin mit Spannung verfolgen und wünscht sich ein entschlossenes und konsolidiertes Vorgehen der involvierten Behörden in diesem Bereich.

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

Zürich, 14. Juni 2022

Im Namen der Kommission

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



### **3. Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2021, Bereich Rechnung**

#### **3.1 Einleitung**

Die Finanzkommission hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2021 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 2021**

##### ***Einführung***

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 758 Mio. Franken aus. Das Budget einschliesslich allen Nachtragskrediten und Kreditübertragungen (Budget<sup>plus</sup>) rechnete mit einem Aufwandüberschuss von –926 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um 1,683 Mrd. Franken besser als budgetiert ausgefallen. Ausschlaggebend für den guten Abschluss waren mehrere nicht budgetierte Effekte, insbesondere höhere Steuererträge (+843 Mio. Franken), die höheren Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (+478 Mio. Franken) und der Zürcher Kantonalbank (+67 Mio. Franken).

##### ***Steuererträge***

Mit 8,345 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Insgesamt stiegen die Steuererträge gegenüber dem Budget 2021 um 843 Mio. Franken oder 11,2%. Alle Steuerpositionen erwiesen sich als äusserst robust: die in der Planung erwarteten Effekte der Corona-Pandemie waren in diesem Ausmass nicht eingetreten. Zur Stabilisierung hat beispielsweise die Kurzarbeitsentschädigung beigetragen, wodurch sich Entlassungen haben vermeiden lassen. In diesem Zusammenhang ist auch erwähnenswert, dass die erhaltenen Gelder aus dem Härtefallprogramm zu versteuern sind.

Die Steuererträge der natürlichen Personen stiegen gegenüber dem Budget mit 398 Mio. Franken absolut gesehen am stärksten. Zu diesem Ergebnis trugen die Nachträge (+167 Mio. Franken) und die Erträge der laufenden Periode (+231 Mio. Franken) bei. Bei der laufenden Periode waren die gegenüber dem Budget höheren Einkommens- (+176 Mio. Franken) und Vermögenssteuern (+55 Mio. Franken) auf den geringeren negativen Effekt der Corona-Pandemie zurückzuführen.

Bei den Quellensteuern sind die Abweichungen zum Budget von 100 Mio. Franken auf höhere Erträge aufgrund des starken Abbaus des Arbeitsvorrats zurückzuführen.

Auch bei den Steuern der juristischen Personen wurde der budgetierte Wert übertroffen. Die Staatssteuern der juristischen Personen stiegen um 199 Mio. Franken an. Dies war auf die unterschiedliche Betroffenheit der Unternehmen, höhere Gewinn- (+139 Mio. Franken) und Kapitalsteuern (+24 Mio. Franken) und auf die Nachträge (+36 Mio. Franken) zurückzuführen. Bemerkenswert waren die Erträge für die laufende Periode: Sie blieben mit 1,202 Mrd. Franken auf Vorjahresniveau – und das trotz Senkung des Gewinnsteuersatzes von 8 auf 7%. Beim Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer betrug die Verbesserung gegenüber dem Budget 80 Mio. Franken.

### ***Eigenkapital und Nettoschulden***

Dank dem hohen Ertragsüberschuss stieg das Eigenkapital um 732 Mio. Franken auf 11,289 Mrd. Franken.

### ***Geldflussrechnung***

Im Berichtsjahr nahmen die flüssigen Mittel um 940 Mio. Franken ab. Dem Staatshaushalt flossen aus betrieblicher Tätigkeit 519 Mio. Franken zu und aus Investitionstätigkeit 1,197 Mrd. Franken ab. Dazu kamen Abflüsse aus Finanzierungstätigkeit von 262 Mio. Franken.

### ***Investitionsrechnung und Nettoschulden I***

Der Saldo der Investitionsrechnung 2021 betrug –1,288 Mrd. Franken (Vorjahr: –1,144 Mrd. Franken). Die Investitionsausgaben waren mit 1,475 Mrd. Franken um 140 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die Investitionseinnahmen betrugen im Berichtsjahr 186 Mio. Franken und waren damit um 4 Mio. Franken tiefer als im Vorjahr. Im Berichtsjahr lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 112,2%. Damit konnten die Nettoinvestitionen vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Nettoschulden I – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahmen um 121 Mio. Franken oder 2,8% auf 4,157 Mrd. Franken ab.

### ***Ausgaben für das Härtefallprogramm***

In der Leistungsgruppe Nr. 4950 Sammelpositionen sind für das Härtefallprogramm in der Erfolgsrechnung 245 Mio. Franken Nachtragskredite bewilligt worden, bei einem Rechnungsbetrag 2021 von netto 181 Mio. Franken. Insgesamt sind Aufwendungen von 1,185 Mrd. Franken entstanden, im Wesentlichen aus der Auszahlung nicht rückzahlbarer Beiträge an die Unternehmen; der Bund hat sich mit 1,003 Mrd. Franken am Härtefallprogramm beteiligt.

In der Investitionsrechnung sind 624 Mio. Franken an Nachtragskrediten für das Härtefallprogramm bewilligt worden, bei einem Rechnungsbetrag 2021 von 173 Mio. Franken für ausgereichte Darlehen.

Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2021 zu genehmigen.

### **3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2021**

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2021 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 2021 durch die Finanzkontrolle**

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

Am 2. Juni 2022 nahm die Finanzkommission Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2021 des Kantons Zürich.

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

Die Buchführung und Rechnungslegung des Kantons Zürich vermag 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 Anlagen im Verwaltungsvermögen, bei der Rechnungsabgrenzung sowie beim Ausweis von Rückstellungen. Darüber hinaus führen Sachverhalte, die im Rahmen der Abschlussprüfung subjektiv oder objektiv nicht quantifiziert werden können zu Unsicherheiten bezüglich deren Auswirkung auf die Rechnung.

Die nicht korrigierten Fehler sind sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2021 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2021 liegt bei 0,7 Mio. Franken zu Gunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses. Das Jahresergebnis von 757,7 Mio. Franken wäre somit um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto +0,7 Mio. Franken höher ausgefallen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2021 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2021.

### 3.4.1 Bilanzierung und Bewertung

#### a) Sachanlagen im Finanzvermögen; Neubewertung

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

*Die zur Veräusserung freigegebenen Objekte wurden bei der letztjährigen Neubewertung der Sachanlagen im Finanzvermögen nicht mitberücksichtigt. Im Berichtsjahr wurde dies nicht nachgeholt, weshalb weiterhin eine nicht quantifizierbare Fehlbewertung des Finanzvermögens vorliegt.*

*Das nicht mehr benötigte Bauland im PJZ-Areal wurde unter der Annahme einer zukünftigen allgemeinen kantonalen Nutzung bewertet. Aufgrund eines Planungsauftrages des Regierungsrates an die Baudirektion für eine Mittelschule stellt sich die Frage hinsichtlich des Begriffs der vorgesehenen Nutzungsänderung und der sich daraus ergebenden Bewertung.*

Bei der letztjährigen Neubewertung des Finanzvermögens wurden die zur Veräusserung freigegebenen Objekte nicht mitberücksichtigt. Dadurch resultierte eine nicht quantifizierbare Fehlbewertung des Finanzvermögens und ausbleibende ergebniswirksame Buchungen. Eine Korrektur wurde im Geschäftsjahr 2021 nicht vorgenommen. Das Finanzvermögen sowie das Ergebnis werden somit nicht korrekt dargestellt.

Das im Zusammenhang mit dem Projekt "PJZ" nicht mehr benötigte Bauland wurde im Jahr 2020 ebenfalls neu bewertet. Der Übertrag vom Verwaltungs- ins Finanzvermögen erfolgte bereits ein Jahr früher. Die Bewertung beruhte auf einer Grundsatzentscheidung 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.

Der Regierungsrat beauftragte im Berichtsjahr die Baudirektion, auf dem Baubereich II eine Mittelschule zu planen und neben Schulraum für die Mittelschulen weitere Nutzungen auf diesem Grundstück zu prüfen (RRB Nr. 1207/2021). Aus Sicht des Immobilienamtes (IMA) stellt der vorgenannte Entscheid gegenüber den Annahmen der ursprünglichen Bewertung (kantonale Nutzung mit 81% Büro, 2% Verkauf, 17% Lager) eine Nutzungsänderung dar, weshalb diese eine Neubewertung in Auftrag gab. Diese ergab einen Marktwert von 63,5 Mio. Franken und dadurch einen Berichtigungsbedarf von 45,6 Mio. Franken.

Im Rahmen des Jahresabschlusses intervenierte das Generalsekretariat der Baudirektion (GS BD). Aus deren Sicht ist zu diesem Zeitpunkt keine Neubewertung vorzunehmen. In der Folge kam es auch zu Abklärungen mit dem Kantonalen Rechnungswesen (KRW), welches ebenfalls die Auffassung vertritt, dass keine Neubewertung vorzunehmen sei. Das KRW stellt sich dabei auf den Standpunkt, dass es sich beim vorliegenden RRB eher um eine Vor-/Machbarkeitsstudie als bereits um eine beschlossene Nutzungsänderung handelt. Erst der Kantonsrat entscheidet über die Nutzung des Geländes und erst dann werde das eigentliche Bauprojekt ausgelöst, was eine Neubewertung zur Folge hat.

Aufgrund der Rückmeldungen GS BD und KRW hat das IMA die Abwertung storniert.

Der vorgenannte Sachverhalt zeigt, dass basierend auf den aktuellen Bestimmungen zur Rechnungslegung Interpretationsspielräume bestehen. So stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- In welchem Zeitpunkt führt eine vorgesehene Nutzungsänderung zu einer Bewertungskorrektur?

- Wie weit ist – mit Blick auf das Kreditrecht und auf die Bestimmungen zur Finanzierung des Verwaltungsvermögens – eine nach zukünftiger Nutzung unterscheidende Bewertung von zur öffentlichen Nutzung vorgesehener Landreserven im Finanzvermögen, gerechtfertigt?
- Soweit eine Unterscheidung vorzunehmen ist, stellt sich die Frage, ob eine Veränderung der Nutzungsabsicht (Verwaltungsgebäude in Schule) eine Nutzungsänderung im Sinne der Bestimmungen zur Rechnungslegung darstellt?

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist in diesem Kontext unabhängig der Vorgehensweise zu beachten, dass ein einheitliches und jederzeit transparentes Vorgehen sichergestellt wird. Dies ist insbesondere basierend auf den Bestimmungen zu geschätzten Werten von zentraler Bedeutung. Die Anfälligkeit eines geschätzten Werts in der Rechnungslegung für eine einseitige Ausrichtung der operativ Verantwortlichen erhöht sich in dem Masse, in dem die Ermittlung des geschätzten Wertes keinem einheitlichen Vorgehen folgt und von subjektiven Kriterien beeinflusst wird.

### **b) Werthaltigkeit des Buchwerts der Kantonsapotheke**

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

*Aufgrund einer in den Vorjahren durchgeführten betriebswirtschaftlichen Expertise bestehen Anzeichen, dass die Werthaltigkeit des Buchwertes der Kantonsapotheke nicht gegeben ist. Eine Impairment-Überprüfung hat bis zum Bilanzstichtag nicht stattgefunden. Der Buchwert per 31. Dezember 2021 von 39,5 Mio. Franken steht dem Wert der Expertise von 27,5 Mio. Franken gegenüber.*

Der ausgewiesene Buchwert der Kantonsapotheke liegt am Bilanzstichtag per 31. Dezember 2021 bei rund 39,5 Mio. Franken. Damit ist der Buchwert um 12 Mio. Franken höher als der gemäss RRB Nr. 845/2019 mit dem USZ vereinbarte Kaufpreis von 27,5 Mio. Franken für den Fall einer Vonselbstständigung und eines Verkaufs. Zurzeit ist das Geschäft Vonselbstständigung der Kantonsapotheke im Kantonsrat sistiert.

Gemäss § 57 Abs. 3 CRG ist der bilanzierte Wert auf Positionen des Verwaltungsvermögen zu berichtigen, wenn eine dauernde Wertminderung absehbar ist.

### **c) Beteiligungen (Spin-offs)**

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

*Bei der Zuordnung der Beteiligungen von Spin-off-Unternehmen zu Finanz- oder Verwaltungsvermögen stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt diese nicht mehr unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.*

*Beispiele zeigen auf, dass einzelne Beteiligungen im Verwaltungsvermögen der UZH in näherer Zukunft ein Stadium erreichen können, bei welchen eine erfolgreiche Vermarktung zu unterstellen ist und daher eine Überprüfung der Zuordnung zum Verwaltungs- bzw. Finanzvermögen zeitnah angezeigt ist.*

Die UZH bilanziert im Verwaltungsvermögen per 31. Dezember 2021 rund 50 Beteiligungen an privaten Unternehmen im Inland von 420'000 Franken und im Ausland von 16'000 Franken. Diese stehen im Einklang mit § 6 des Universitätsgesetzes (UniG), wonach eine Beteiligung zur Verwertung von Immaterialgüterrechten zulässig ist. Es handelt es sich dabei um Anteile an Spin-off-Firmen, welche der UZH bei deren Gründung Anteile am Eigenkapital anstelle von

Lizenzabgeltungen und/oder Meilensteinzahlungen zugesprochen wurden. Ziel dieses Vorgehens ist die Verhinderung des Abflusses von Mitteln in der frühen Lebensphase der Spin-off Unternehmen.

Die meisten Spin-off-Beteiligungen befinden sich in einer frühen (präklinischen) Entwicklungsphase. Ebenfalls sind gerade bei Biotech-Spin-offs die langen Entwicklungszyklen, hohen Kapitalbedürfnisse und geringen Erfolgchancen zu berücksichtigen. Mittlerweile sind aber mit Molecular Partners AG und Kuros Biosciences AG zwei Spin-off-Unternehmen an der Börse kotiert. Diese werden im Finanzteil des Jahresberichts der UZH unter den Beteiligungen separat ausgewiesen und weisen folgende Werte auf:

<b>Beteiligung</b>	<b>Anzahl Anteile</b>	<b>Anteil UZH</b>	<b>Buchwert in Fr. 1'000</b>	<b>Verkehrswert in Fr. 1'000</b>
Molecular Partners AG	399'200	1,24%	40	7'114
Kuros Biosciences AG	5'759	0,02%	6	11

Damit zeigt sich zum Bilanzstichtag insbesondere bei der Beteiligung an der Molecular Partners AG ein beachtlicher Verkehrswert, welcher gegenüber dem Buchwert um 7,1 Mio. Franken höher liegt. Dahingegen ist bei der Kuros Biosciences AG zwischen Buch- und Verkehrswert kein hoher Unterschied auszumachen.

Die Rechnungslegung hängt davon ab, ob die Beteiligungen dem Finanzvermögen oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden. Beteiligungen, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, zählen zum Verwaltungsvermögen. Andere Beteiligungen gehören zum Finanzvermögen. Im Sinne von § 56 CRG werden Positionen des Finanzvermögens zum Verkehrswert bilanziert. Positionen des Verwaltungsvermögens werden zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bilanziert.

Bei der Zuordnung der Beteiligungen von Spin-off-Unternehmen zu Finanz- oder Verwaltungsvermögen stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt diese nicht mehr unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Aus heutiger Sicht ist die Zuordnung zum Verwaltungsvermögen als richtig zu beurteilen. Die obengenannten Beispiele zeigen aber auf, dass einzelne Beteiligungen der UZH in näherer Zukunft ein Stadium erreichen können, bei welchen eine erfolgreiche Vermarktung zu unterstellen ist. Aus Sicht der Finanzkontrolle ist darum eine Überprüfung der Zuordnung zum Verwaltungsvermögen bzw. Finanzvermögen zeitnah vorzunehmen.

### **3.4.2 Offenlegung und Ausweis von Anhangangaben**

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

*Festgestellte Fehler im Anhang wirken sich nicht auf die Bilanz oder Erfolgsrechnung und damit auf das Ergebnis aus. Dennoch sind die Angaben für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons wichtig.*

*Im Berichtsjahr sind im Anhang verschiedene nicht korrigierte Fehler bei den offenen Ausgabenbewilligungen und Zahlungsverpflichtungen festgestellt worden. Weiter erwähnenswert ist die uneinheitliche Berechnung der Teuerung, welche zu ungerechtfertigt höheren Kreditsummen und damit zur Falschdarstellung in der Kreditabrechnung führen.*

Die offenzulegenden finanzrelevanten Angaben im Anhang der publizierten konsolidierten Rechnung erfolgt im Finanzbericht auf den Seiten 10 bis 84. Der Anhang ist Bestandteil der Jahresrechnung und ist daher Gegenstand der Prüfung der konsolidierten Rechnung des Kantons. Er enthält beschreibenden Text, die Aufschlüsselung einzelner Posten sowie Informationen, die nicht buchhalterisch erfasst sind. Für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons sind diese dennoch wichtig, obwohl diesbezüglich festgestellte Fehler grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Bilanz oder Erfolgsrechnung und damit auf das Ergebnis haben.

### ***Jubiläumsdividende der Zürcher Kantonalbank***

Mit Beschluss 5694a/2021 hat der Kantonsrat über die Verwendung der Jubiläumsdividende 2020 der Zürcher Kantonalbank beschlossen. Für Projekte, die der Zürcher Bevölkerung einen aussergewöhnlichen Nutzen stiften, sind ein Rahmenkredit von insgesamt 65 Mio. Franken, abzüglich bis zu 15 Mio. Franken gemäss RRB Nr. 262/2020 bewilligt worden. Im Finanzbericht werden davon 10 Mio. Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung und 36 Mio. Franken zu Lasten der Investitionsrechnung bzw. insgesamt nur 46 von 50 Mio. Franken ausgewiesen. Es fehlen 2 Mio. Franken von vier Direktionen des Regierungsrates sowie 2 Mio. Franken zu Lasten der Leistungsgruppe "Kantonsrat und Parlamentsdienste". Die mit RRB Nr. 262/2020 bewilligten und noch nicht verwendeten Gelder werden dem Anteil des Amtes für Abfall, Wasser, Energie und Luft nach deren Abrechnung zugerechnet.

### ***Berechnung und Ausweis der Teuerung bei Vorhaben***

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

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

Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Berechnung der Teuerung bei den Verpflichtungskrediten uneinheitlich erfolgt. Grundsätzlich konnten folgende zwei Berechnungsmethoden festgestellt werden:

- Variante 1: Die Teuerung wird differenziert auf Basis der einzelnen Vergaben und Verträgen berechnet.
- Variante 2: Die Teuerung wird jährlich auf Basis der bewilligten Kreditsumme berechnet.

Während Variante 1 eine aktuelle Teuerungsentwicklung zum Zeitpunkt der einzelnen Vergaben und Verträgen berücksichtigt, wird bei Variante 2 ein pragmatischer, statischer Ansatz auf Basis der bewilligten Kreditsumme verfolgt.

Im Rahmen der Abschlussprüfung lässt sich das finanzielle Ausmass an ungerechtfertigt berechneten Teuerungen durch Anwendung der Variante 2 nicht abschliessend ermitteln. Dies einerseits aufgrund der Vielzahl an Verpflichtungskrediten des Kantonsrates sowie Ausgabenbewilligungen des Regierungsrates. Andererseits, wäre hierfür ebenso eine zeitaufwändige

Analyse aller Jahre seit Kreditbewilligung, die Entwicklung der Teuerung während dieser Jahre und auch die Vergaben und Verträge beizuziehen.

### 3.4.3 Beteiligungsbericht

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

*Grundsätzlich geht der Beteiligungsbericht auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält.*

Der Regierungsrat legt im Geschäftsbericht 2021 in Teil I, Seite 40 und 41 die bedeutenden Beteiligungen offen. Als bedeutende Beteiligungen in Zuständigkeit des Regierungsrates werden die genannten 17 Beteiligungen eingestuft. Der Regierungsrat ist dabei für das Festlegen der Eigentümerstrategien zuständig, wenn eine Beteiligung bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons aufweist, ihr Anteil am Eigenkapital über 30% und ihr Wert über 1 Mio. Franken liegt (§ 13a VOG RR).

Die Eigentümerstrategien umfassen die strategischen Ziele und können im Sinne der PCG-Richtlinie 5 Ziele für die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht) sowie Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht) enthalten. Insbesondere kommen dabei folgende Aspekte in Betracht:

- aus Gewährleistersicht: Leistungen, Wirkungen, Wirtschaftlichkeit, Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung, Finanzierung, Vermeidung von Marktverzerrung
- aus Eignersicht: Führung, Organisation, Finanzen, Geschäftsfelder, Investitionen und Partnerschaften, Personalpolitik

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 und der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich auf die Festlegung einer – über die rechtlichen Grundlagen hinausgehende – Eigentümerstrategie.

Im Geschäftsbericht Teil III (Seiten 129 bis 160) legt der Regierungsrat im Sinne von § 107 des Kantonsratsgesetzes für die 17 bedeutenden Beteiligungen einen Beteiligungsbericht vor. Neben den im Kantonsratsgesetz geforderten eher statistischen Informationen wie bspw. zu den Unterbeteiligungen, den finanziellen Eckwerten inkl. Gewinnausschüttung, den Veränderungen der Beteiligungsquote und in den Organen sowie den Änderungen der Eigentümerstrategien, dürften insbesondere die folgenden Angaben im Kontext mit der Rechenschaft im Geschäftsbericht von besonderem Interesse sein:

- Erfüllung der Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen oder der öffentlichen Aufgaben sowie Vorkehrungen, damit diese auch künftig erfüllt werden können
- Angaben zu den bedeutenden Risiken der Beteiligungen mit Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenhöhe und der vorgekehrten Massnahmen

Der vorliegende Bericht geht grundsätzlich auf alle geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält. Zu beachten bleibt, dass der Regierungsrat



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

Auffällig ist, dass die bedeutenden Risiken überwiegend aus Sicht der Beteiligungen dargestellt werden und kaum auf die strategischen Ziele der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht) sowie Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht) Bezug nehmen. Selbstverständlich sind die unternehmerischen Risiken – wie sie beispielsweise bei den Beteiligungen der Energiewirtschaft dargestellt werden – zentral für die Erfüllung der kantonalen Ziele. Dennoch wäre es an dieser Stelle interessant, ergänzend zu erfahren, wie sich diese Risiken mit Bezug auf die Gewährleister- bzw. Eignersicht des Kantons darstellen und ob sich aus dieser Sicht weitere Risiken zeigen.

Die Berichterstattung der Gesundheitsanstalten weist bezüglich der Erfüllung der Leistungsaufträge auf die entsprechenden Geschäftsberichte der Anstalten hin. Als wesentliche Risiken wird insbesondere auf die Tarifentwicklung sowie auf Fragen zur Finanzierung der Infrastruktur hingewiesen. Beide Risiken beziehen sich auch hier auf unternehmerische Risiken, die sich mit Blick auf die kantonalen strategischen Ziele durchaus anders darstellen könnten.

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

Aus Sicht der Finanzkontrolle vermag der vorliegende Bericht den Anforderungen wie sie sich aus § 107 des Kantonsratsgesetzes dahingehend noch nicht zu genügen, als dass insbesondere die kantonale Gewährleister- bzw. Eignersicht kaum genügend berücksichtigt sind. Dies kann einerseits damit zusammenhängen, dass die betreffenden Zielsetzungen wenig differenziert ausgestaltet sind oder andererseits das entsprechende Controlling in der Direktion diesbezüglich wenig ausgeprägt ist. Wichtig ist jedoch, dass der Beteiligungsbericht den Bedürfnissen des Gesetzgebers im Sinne von § 107 des Kantonsratsgesetzes zu genügen vermag. Diese abschliessende Beurteilung obliegt dem Kantonsrat und insbesondere den zuständigen Aufsichtskommissionen.

Wie bereits im Vorjahr dargestellt, erscheint es der Finanzkontrolle darüber hinaus angezeigt, dass die bestehenden PCG-Grundlagen kurz- oder mittelfristig einer sorgfältigen Evaluation unterzogen werden.

### **3.4.4 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 des Zeithorizontes festzulegen. Die Finanzkontrolle überwacht im Rahmen der Nachverfolgung die Umsetzung.

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 Ereignisse nach Bilanzstichtag**

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

*Im Anhang zur konsolidierten Rechnung wird eine nicht bezifferbare Eventualverbindlichkeit für die ungewissen Kostenfolgen für Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen ausgewiesen. Im Jahr 2022 erfolgten für die Perioden 2006 bis 2016 zwei Urteile des Verwaltungsgerichts.*

*Gemäss Bundesgerichtsentscheid können Unternehmen Nachzahlungen für die Jahre 2020 und 2021 bei der Kurzarbeitsentschädigung verlangen. Dieser Entscheid kann im Einzelfall Auswirkungen auf die jeweiligen Ansprüche an Härtefallentschädigungen entfalten.*

#### ***Heimfinanzierung***

Im Anhang zur konsolidierten Rechnung wird eine nicht bezifferbare Eventualverbindlichkeit für die ungewissen Kostenfolgen im Bereich des Amtes für Jugend und Berufsberatung für inner- und ausserkantonale Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in beitragsberechtigten Institutionen aus hängigen Verfahren ausgewiesen.

Am 28. März 2022 urteilte das Verwaltungsgericht hinsichtlich der Kostenübernahme für die Zeit von 2006 bis 2016 aufgrund der Klagen zweier Gemeinden. Das Verwaltungsgericht hiess die Klagen gut und verpflichtete das Amt für Jugend und Berufsberatung, die entsprechenden Leistungen während des fraglichen Zeitraums den Gemeinden zu erstatten. Die Urteile sind zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht rechtskräftig. Die Kostenfolgen für die gesamte Rückabwicklung der Versorgertaxen sind weiterhin nicht abschätzbar.

### ***Kurzarbeitsentschädigung***

Unternehmen können für die Jahre 2020 und 2021 Nachzahlungen bei der Kurzarbeitsentschädigung beantragen. Der Bundesrat hat beschlossen, dass für alle Unternehmen, die 2020 und 2021 im summarischen Verfahren Kurzarbeitsentschädigung (KAE) abgerechnet haben, auf Gesuch hin der Anspruch auf KAE von den Arbeitslosenkassen neu überprüft wird. Sie müssen dazu zur Berechnung der zusätzlichen Ferien- und Feiertagsentschädigung für Angestellte im Monatslohn für jede Abrechnungsperiode einen Antrag mit einer detaillierten Abrechnung einreichen. Das SECO ist daran, eine technische Lösung zu erarbeiten, um die Betriebe und die Arbeitslosenkassen bei der Abwicklung zu unterstützen.

Der Entscheid steht im Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesgerichtes vom 17. November 2021. Dieses hält fest, dass bei der Bemessung der KAE im summarischen Abrechnungsverfahren für Mitarbeitende im Monatslohn ein Ferien- und Feiertagsanteil einzuberechnen sei. Seit Januar 2022 wird dies bei der KAE nun berücksichtigt. Sobald diese Lösung einsatzbereit ist, wird das SECO die betroffenen Betriebe – voraussichtlich Ende Mai 2022 – direkt informieren, wie und ab wann die Anträge einzureichen sind.

Dieser Entscheid kann im Einzelfall Auswirkungen auf die jeweiligen Ansprüche an Härtefallentschädigungen entfalten. Wie weit die Härtefallentschädigungen aufgrund des vorgenannten Urteils überprüft und angepasst werden müssen, bleibt gegenwärtig noch offen. Es besteht eine Unsicherheit über die gesamte Wirkung bzw. über die Auswirkung bei grösseren Einzelfällen. Darüber hinaus kann festgehalten werden, dass eine entsprechende Überprüfung einen erheblichen administrativen Aufwand zur Folge haben wird.

### **3.4.6 Rücklagen und Gewinnverwendung**

Die Anträge zu den Gewinnverwendungen und Verlustdeckungen der selbstständigen Anstalten entsprechen den massgebenden Rechtsgrundlagen. Die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit (ABG) beanstandet, dass die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) eine Verlustdeckung von Fr. 29'334.54 beantragt, obwohl sie zwei nicht notwendige Rückstellungen bestehen liess. Bei korrektem Vorgehen wäre ein Gewinn resultiert. Bei der Bildung und Auflösung von Rücklagen der Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten sind die massgebenden Rechtsgrundlagen eingehalten.

### **3.4.7 Schlussfolgerungen**

Im Hinblick auf den Rechnungsabschluss des Jahres 2022 gibt die Finanzkommission dem Regierungsrat zusammenfassend insbesondere die folgenden Empfehlungen ab:

- Weiterführende Klärung von Bewertungs- und Darstellungsfragen bei Sachanlagen
- Erarbeitung einer einheitlicheren Praxis zur Berechnung der Teuerung
- Ausführlichere inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge im Beteiligungsbericht gemäss § 107 Kantonsratsgesetz
- Prüfung der Zuordnung der Beteiligungen von Spin-off-Unternehmen zu Finanz- oder Verwaltungsvermögen

Insgesamt kann die Finanzkommission von stabilen Prozessen zur Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen.

### 3.4.8 Ausblick

Das Rechnungsergebnis 2021 ist mit einem Ertragsüberschuss von 758 Mio. Franken erneut deutlich besser ausgefallen als budgetiert. Neben der höheren Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank war ein wichtiger Grund die bessere Wirtschaftsentwicklung, woraus sich höhere Steuererträge ergaben. Dazu haben unter anderem die staatlichen Stützungsmaßnahmen wie das Covid-19-Härtefallprogramm oder die Kurzarbeitsentschädigung beigetragen. Positiv bewertet die Finanzkommission den Umstand, dass die Investitionsausgaben von 1,475 Mrd. Franken vollständig durch eigene Mittel finanziert werden. Das schlägt sich im Selbstfinanzierungsgrad von 112% nieder und führt dazu, dass der Kanton seine Nettoschulden um weitere 121 Mio. Franken auf 4,157 Mrd. Franken reduziert.

Das erfreuliche Ergebnis mit der Stärkung des Eigenkapitals und dem Abbau der Nettoschulden erhöht den Handlungsspielraum für die Finanzplanung der nächsten vier Jahre und die Einhaltung des in der Verfassung verankerten mittelfristigen Ausgleich. Allerdings müssen Risiken wie die hohen, langfristig nicht gesicherten Erträge der Schweizerischen Nationalbank sowie die veränderte geopolitische Lage und ihre Auswirkungen auf Konjunktur und Inflation genau beobachtet werden. Die Finanzkommission wird die Finanzplanung des Regierungsrates auch weiterhin aus einer finanzpolitisch übergeordneten Sichtweise heraus in unterstützender, koordinierender und überwachender Funktion kritisch begleiten.

## **4. Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2021 bis Juni 2022**

### **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 2021 bis 30. Juni 2022) traf sich die Finanzkommission zu 35 Sitzungen.

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

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

- Nachtragskredit zum Budget 2021 für den Zürcher Verkehrsverbund und Zusatzkredit zum Rahmenkredit für die Fahrplanperiode 2020/2021, 5557a
- Jährlicher Beitrag aus dem Sportfonds an den Zürcher Kantonalverband für Sport in den Jahren 2022–2025, 5693
- Budget 2022 des Kantons Zürich, 5742
- Steuerfuss 2022 und 2023 des Kantons Zürich, 5743
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an den Verein Kloster Kappel für das Projekt "Revitalisierung und Entwicklung der Domäne Kloster Kappel", 5751
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2021 (II. Sammelvorlage), 5752
- Gesetz über die Verwendung der Zusatzbeiträge des Bundes an Covid-19-Härtefallmassnahmen für Unternehmen (Neuerlass), 5753
- Postulat KR-Nr. 255/2017 betreffend Beeinflussbarkeit des Staatshaushalts, 5776 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Universität Zürich für das Projekt "Ein Naturmuseum für Zürich", 5784

- Beitrag aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Stiftung Special Olympics Switzerland für das Projekt "Special Olympics World Winter Games 2029 – Host Town Programm und Eröffnungsfeier", 5785
- Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe "Beteiligungsmanagement", 5790 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Postulat KR-Nr. 392/2019 betreffend Transparenz bei der Beurteilung von Regulierungsfolgeabschätzungen, 5793 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2022 (I. Sammelvorlage), 5827

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

- Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan 2022 bis 2025 (KEF 2022) des Kantons Zürich, 5742
- Jahresrechnung 2021, Zwischenbericht (Stand 23. August 2021, RRB Nr. 1027/2021)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2020 vom 7. September 2021 bzw. 8. März 2022 (vgl. dazu Kapitel 4.4)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2021 vom 2. Mai 2022
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2021 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 5. Mai 2022
- Beitragsleistungen 2020 aus dem Lotteriefonds
- Finanzplanung 2022–2025 des Gemeinnützigen Fonds

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

### 4.3 Themenschwerpunkte

#### 4.3.1 Compliance in der kantonalen Verwaltung

Die Finanzkommission befasst sich in der laufenden Legislatur u. a. schwerpunktmässig mit dem Thema "Compliance in der kantonalen Verwaltung", wobei nicht einzelne Compliance-Fälle im Mittelpunkt stehen, sondern die Thematik als Ganzes (vgl. dazu auch die Ausführungen in Vorlage 5701a<sup>16</sup> betreffend Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2020, S. 32ff.).

Welchen Compliance-Ansatz<sup>17</sup> verfolgt der Kanton Zürich? Das kantonale Compliance-Konzept stellt einen umfassenderen Ansatz (Vorbeugen – Aufdecken – Reagieren) in Richtung Bewusstseinsbildung für korrektes Verhalten aller Mitarbeitenden dar und fokussiert nicht nur auf Korruptionsverhütung und -bekämpfung. So lautet die Grundhaltung des Regierungsrates: "Wir sind korrekt in allem, was wir tun. Wir trauen uns, genau hinzuschauen und nachzufragen, wenn Mitarbeitende sich fragwürdig oder mehrdeutig verhalten. Wir unterstützen einander, um täglich korrekte Ergebnisse zu erzielen." Diese Grundhaltung bildet den Orientierungsrahmen für die Compliance-Massnahmen in der Verwaltung. Unethisches oder sogar strafbares Verhalten schadet den Interessen des Kantons, seiner Bevölkerung und der Wirtschaft. Es wird unter keinen Umständen geduldet und hat Sanktionen zur Folge.

<sup>16</sup> <https://parlzhcdws.emicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/7608676fa1ea4d7aa8adfe7e1e9c0106-332/1/pdf>

<sup>17</sup> <https://www.zh.ch/de/politik-staat/kanton/kantonale-verwaltung/compliance.html#contact>

Davon ausgehend und unter Würdigung des erreichten Leistungsgrades in der Vorbeugung, Aufdeckung und Reaktion hat der Regierungsrat 2015 eine Stelle für Compliance-Management in der Verwaltung geschaffen (vgl. 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. 2016 hat der (direkt dem Finanzdirektor unterstellte) Compliancebeauftragte seine Tätigkeit aufgenommen. Er ermittelt Handlungsbedarf und wirkt auf ein abgestimmtes Vorgehen zur Vermeidung von Regelverstössen in der ganzen Verwaltung hin. Aufbauen kann er dabei auf die vielfältigen Compliance-Massnahmen in den einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei. Aufgrund seiner Pensionierung hat der Compliancebeauftragte sein Amt vor kurzem an seine Nachfolgerin übergeben.

All diesen Bemühungen zum Trotz fällt insbesondere in den Finanzkontrollberichten immer wieder auf, dass das Thema Compliance im Kanton Zürich noch verbesserungswürdig ist. Wenig überraschend kommt die Finanzkontrolle auch in ihren letztjährigen Prüfungen zur Erkenntnis, dass in den Bereichen der Compliance- und Risikomanagementsysteme der Organisationseinheiten sowie bezüglich der über die engere Rechnungslegung hinausgehenden Rechenschaft Verbesserungspotential besteht. Dies zeigt sich vereinzelt auch in den nachfolgend dargelegten Beispielen aus dem Semesterbericht II/2021 der Finanzkontrolle (vgl. dazu auch Kapitel 4.4, S. 37).

Im Sinne eines Wissensaufbaus hat sich die Finanzkommission in den vergangenen 18 Monaten deshalb mit verschiedenen kantonalen Akteuren im Bereich Compliance intensiv ausgetauscht (Finanzdirektion, Baudirektion, Compliance-Beauftragter, Finanzkontrolle). In Ergänzung dazu möchte die Kommission eine externe, unabhängige Sicht auf den Zürcher Compliance-Ansatz erhalten. Dazu soll mittels einer qualitativen Fallstudienanalyse in Erfahrung gebracht werden, wie eine unabhängige Stelle den Zürcher Compliance-Ansatz beurteilt. In diesem Zusammenhang stellt sich einerseits die Frage, wie die Compliance-Strukturen bei anderen öffentlichen Akteuren (grosse Städte, andere Kantone, Bund, öffentliche Unternehmen) eingerichtet sind und in der entsprechenden Verwaltungspraxis wirksam/effektiv/vertrauenswürdig gemanagt werden. Von Bedeutung ist dabei andererseits aber auch, mit welchen Massnahmen und Instrumenten Compliance-Vorgaben durchgesetzt werden. Nach einem eingehenden Auswahlprozess konnte im Februar dieses Jahres die entsprechende Auftragsvergabe an ein Beratungsunternehmen mit Hauptsitz in Zürich erfolgen. Als Arbeitsergebnis wird ein Kurzbericht erwartet, der eine grobe Einschätzung des Zürcher Ansatzes liefert und Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigt.

#### **4.3.2 Steuerung und Aufsicht – Governance**

Die Finanzkontrolle erachtet die aktuelle Situation im Bereich Governance als risikobehaftet. Immerhin kann festgestellt werden, dass basierend auf den bestehenden Grundlagen und der gelebten Praxis die Rolle des Kantons (Exekutive und Legislative) in seiner Führungsverantwortung kaum klar fassbar ist. Ebenso werden mit den aktuell bestehenden rechtlichen und den weiteren Vorgaben kaum Standards zu guter und verantwortungsvoller Unternehmensführung eingefordert, welche das Bewusstsein für eine gute Governance unterstützen könnten. Diesen Erkenntnissen kann sich die Finanzkommission anschliessen. Besonders in den Semesterberichten der Finanzkontrolle werden solche Governance-Fragestellungen regelmässig thematisiert (vgl. dazu auch Kapitel 4.4, S. 37).

### 4.3.3 Einfache Gesellschaften

Die Staatskanzlei informierte die Finanzkommission – im Beisein einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission (GPK) sowie der Aufsichtskommission für Bildung und Gesundheit (ABG) Ende Januar 2022 über das von ihr in Auftrag gegebene Rechtsgutachten (vgl. dazu auch die Ausführungen in Vorlage 5701a<sup>18</sup> betreffend Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2020, S. 41f.). Wie das Gutachten der Universität Zürich zeigt, ist die Schaffung einfacher Gesellschaften des öffentlichen Rechts zulässig. Der Kanton ist im Rahmen der kantonalen Organisationsautonomie dazu befugt, solche Gesellschaften zu schaffen. Es müssen dafür jedoch sachliche Gründe gegeben sein. Die zuständige Verwaltungsbehörde muss also darlegen können, dass bei der Erfüllung einer bestimmten Verwaltungsaufgabe diese Form der Zusammenarbeit besonders geeignet erscheint. Weiter untersteht die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde in einer einfachen Gesellschaft den geltenden Regeln im Bereich der Rechnungslegung, des Controllings, der Aufsicht und der Oberaufsicht.

Da die einfachen Gesellschaften, Vereine und Stiftungen nicht von der kantonalen Richtlinie über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) und nicht vom Handbuch für Rechnungslegung erfasst werden, gelten für diese "Beteiligungen" lediglich die ordentlichen Regeln zur Steuerung der staatlichen Leistungen und Finanzen gemäss dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung<sup>19</sup>. Das Rechtsgutachten empfiehlt deshalb, dass der Kanton für diese Zusammenarbeitsformen Grundprinzipien und Leitlinien definiert. Er kann definieren, wann eine Beteiligung an einer einfachen Gesellschaft sachlich begründet erscheint, welche Beteiligungen er als relevant ansieht und welche Fragen in diesem Fall geprüft und geklärt werden sollten. Zu diesem Zweck soll unter der Leitung der Staatskanzlei und unter Mitarbeit der Finanzkontrolle eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden. Sie hat den Auftrag, einen Vorschlag zur Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zu erarbeiten. Insbesondere sollen die genannten Zusammenarbeitsformen verbindlich geregelt werden.

Im Nachgang zur eingangs erwähnten Sitzung von Ende Januar 2022 liess sich die Finanzkommission im März dieses Jahres von der Finanzkontrolle anhand konkreter, von Seiten Geschäftsprüfungskommission eingebrachter Praxisbeispiele auch über deren Durchgriffs- und Einsichtsrechte gemäss § 2 Abs. 1 lit. e des Finanzkontrollgesetzes (FKG) informieren. In der damit einhergehenden Diskussion ist die Kommission dezidiert zum Schluss gekommen, dass die Festlegung von (unverbindlichen) Grundprinzipien/Leitlinien für die Zusammenarbeit in Form von einfachen Gesellschaften und Vereinen als nicht ausreichend erachtet wird. Die parlamentarische Oberaufsicht und das Controlling lassen sich nur über klare, rechtsverbindliche Bestimmungen gewährleisten. Die Geschäftsprüfungskommission ist nach Einsichtnahme in das entsprechende Teilprotokoll ebenfalls zu diesem Schluss gekommen.

Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission haben die Staatskanzlei deshalb nachgelagert um Prüfung gebeten, ob und wie sich die gemäss Gutachten für die Schaffung von einfachen Gesellschaften sowie Vereinen zu definierenden Grundprinzipien/Leitlinien in den bereits bestehenden Rechtsgrundlagen oder einer neu zu erlassenden Verordnung in geeigneter Weise abbilden liessen. In diesem Zusammenhang stellt sich aber auch die Frage, in welcher Form bei schriftlichen Zusammenarbeitsverträgen eine angemessene Wahrnehmung der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle gewährleistet werden kann. Dafür sind griffige Regeln zu definieren.

<sup>18</sup> <https://parlzhedws.cmicloud.ch/parlzh5/cdws/Files/7608676fa1ea4d7aa8adfe7e1e9e0106-332/1/pdf>

<sup>19</sup> Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 230/2019 betreffend Beteiligungen des Kantons und der öffentlich-rechtlichen Anstalten an einfachen Gesellschaften, Stiftungen, etc. (RRB Nr. 963/2019 vom 23. Oktober 2019); Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611).



Die Finanzkommission wird sich zusammen mit den beiden anderen Aufsichtskommissionen zeitnah von der Arbeitsgruppe über den Stand der Arbeiten informieren lassen.

#### **4.4 Semesterbericht II/2021**

Die Finanzkontrolle präsentierte der Finanzkommission im September 2021 den Semesterbericht I und im März 2022 den Semesterbericht II des Jahres 2021. Im Semesterbericht I werden hauptsächlich Themen aus der Prüfung der konsolidierten Rechnung 2021 behandelt, weshalb an dieser Stelle auf entsprechende Ausführungen verzichtet wird.

Im zweiten Halbjahr liegt der Schwerpunkt der Arbeit der Finanzkontrolle in der Durchführung von Finanzaufsichtsprüfungen. Die Aufgabe der Finanzaufsicht besteht darin, dazu beizutragen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden.

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

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

Von der Finanzkommission wurden u. a. Berichte zu den nachfolgenden Themenbereichen einer vertieften Betrachtung unterzogen:<sup>20</sup>

##### **4.4.1 COVID-19: Prüfungshandlungen betreffend wirtschaftliche Hilfen**

###### ***Ausgangslage***

Als Antwort auf die Verbreitung des Coronavirus hat der Bundesrat seit Februar 2020 diverse Anordnungen zur Eindämmung der Pandemie verfügt. Spätestens nach der Verschärfung des Dispositivs und der Ankündigung der ausserordentlichen Lage im März 2020 sind bzw. waren in diesem Zusammenhang ebenfalls weite Teile der Volkswirtschaft in erheblichem Umfang betroffen. Ausgehend von den bundesrätlichen Festlegungen sowie deren Umsetzung auf kantonalen Ebene hat die öffentliche Hand auf allen Vollzugsstufen umfassende Massnahmen zur Abfederung gesundheitspolitischer, sozialer und wirtschaftlicher Notlagen in die Wege geleitet. Nach zwischenzeitlichen Lockerungen im Verlauf des Sommers 2020 reagierte der Bundesrat

---

<sup>20</sup> Quelle: Semesterbericht II/2021 der Finanzkontrolle.

angesichts der abermals steigenden Ansteckungszahlen Ende 2020 mit einer erneuten Verschärfung des Massnahmendispositivs. Parallel hierzu wurde das Härtefallprogramm entwickelt, welches seither den Schwerpunkt der wirtschaftlichen Hilfen darstellt.

### **Prüfungsschwerpunkte**

Aus Perspektive der Finanzkontrolle sind vorliegend insbesondere diejenigen Beschlüsse von Interesse, nach Massgabe welcher der Kanton Zürich direkte Finanzhilfen leistet. Weiter umfasst die Finanzaufsicht ebenfalls Unterstützungsleistungen des Bundes, deren Ausgestaltung und Ausrichtung in der Zuständigkeit der kantonalen Verwaltung liegen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie werden von der Finanzkontrolle primär in drei Bereiche gegliedert. Jeder Themenkomplex verfügt dabei über spezifische Eigenschaften und bedarf sowohl inhaltlich als auch in zeitlicher Hinsicht individueller Prüfverfahren. Die Prüfungshandlungen der Finanzkontrolle beziehen sich auf den Zeitraum von November 2020 bis Dezember 2021 und befassen sich mit den folgenden Schwerpunkten:

1. Finanzhilfen an Dritte: Deckung der auf Seiten des Gesuchstellers geltend gemachten Ertragsausfälle oder Mehrkosten
2. Staatsnahe Betriebe und Beteiligungen: Deckung des zusätzlichen Mittelbedarfs im Fall von selbstständigen und teilselbstständigen Unternehmen
3. Auswirkungen auf die Staatsrechnung: Mehrkosten sowie weitere Auswirkungen im Zusammenhang mit der betroffenen Rechnungsperiode

### **Feststellungen**

Vor diesem Hintergrund kommt die Finanzkontrolle im Bericht vom 21. Dezember 2021 zusammenfassend zu folgenden Feststellungen:

*Die Härtefallregelungen des Bundes stellen per Berichtszeitpunkt den wichtigsten und umfassendsten Massnahmenbereich dar. Systembedingt führen sowohl statische Bestimmungen als auch parallel dazu bestehende Interpretationsspielräume zu Fragestellungen. Insbesondere die ersten Zuteilungsrunden zeichnen sich dabei durch die Abwägung von Ressourceneinsatz und Interessenslage aus. Trotz Bestehens des Missbrauchskonzepts sowie der mittlerweile erfolgten Kontrollausweitung bleibt das Erkennungsrisiko mutwilliger Falschangaben bestehen. Eine erhöhte Dichte entsprechender Konstellationen wird demgegenüber nicht festgestellt.*

*Sowohl in politischer Hinsicht als auch mit Blick auf deren Volumen bilden die Ausfallentschädigungen im Kultursektor einen relevanten Massnahmenbereich. Im Rahmen der Prüfungshandlungen konnten Hinweise abgegeben werden, welche im Einzelfall zur Neubeurteilung der Schadensberechnungen führten und in die Erarbeitung und Festlegung der Praxis der Gesuchsprüfung einflossen. Ebenfalls konnten in diesem Zusammenhang Empfehlungen zur Abrechnung mit dem gemeinnützigen Fonds bzw. deren buchhalterischer Abbildung abgegeben werden.*

*Nach Massgabe der Bundesbestimmungen erfolgt die Festsetzung von Ausfallentschädigungen der familienergänzenden Kinderbetreuung unter Anrechnung von seitens Sozialversicherungen erhaltener Ersatzleistungen, namentlich der Kurzarbeitsentschädigung. Grossmehrheitlich ergeben die Prüfungen der Finanzkontrolle keine Abweichungen zwischen den gemeldeten und den effektiv vereinnahmten Beträgen. Die in Einzelfällen festgestellten Differenzen sowie die*

*infolgedessen veranlassten Abklärungen führten zu Beitragsrückforderungen in der Höhe von rund Fr. 73'000.*

*Die Beurteilung von Höhe, Angemessenheit sowie der Zweckgerechtigkeit von Soforthilfen im Sportbereich erfordert insbesondere die Analyse der massgebenden Jahresrechnungen. Per Prüfungszeitpunkt lag die notwendige Dokumentation nur bedingt vor, weshalb weitgehend keine prüfungsfähigen Grundlagen zur Verfügung standen. Als Zwischenfazit wird festgestellt, dass teilweise Unsicherheiten im Zusammenhang mit den Grundprinzipien der Nothilfe bestehen können. Im Fokus steht die Unterscheidung eigentlicher Nothilfemassnahmen einerseits sowie der langfristigen Sicherung relevanter Vereinsstrukturen andererseits.*

*Ergänzend zur Beurteilung wirtschaftlicher Hilfen hat die Finanzkontrolle ausgewählte Vergabegeschäfte der Gesundheitsdirektion evaluiert. Dabei beruft sich die Direktion auf den vergaberechtlichen Ausnahmetatbestand, wonach Aufträge nicht ausgeschrieben werden müssen, wenn der Schutz der Gesundheit dies erforderlich macht. Die Zuständigen seien im Zuge der Pandemie demnach nicht verpflichtet gewesen, Ausschreibungen vorzunehmen, Konkurrenzofferten einzuholen oder Zuschlagsverfügungen zu erstellen. Soweit das Vergaberecht dennoch in Teilen angewendet wurde, erfolgte dies freiwillig und ohne Anerkennung von Rechtspflichten.*

### **Würdigung**

Vorbehältlich der vorstehenden Anmerkungen sowie unter Anerkennung situationsbedingter Zielkonflikte anerkennt die Finanzkontrolle die untersuchten Vollzugsmassnahmen in weitestgehendem Umfang. Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Massnahmenkonzeption als auch deren Umsetzung gemessen an den sachlichen und zeitlichen Umständen in Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielsetzungen befanden. Dies gilt insbesondere auch für die Inkaufnahme eines vereinzelt möglichen Missbrauchspotenzials.

Dem Regierungsrat wurde freigestellt, ob er zum Bericht eine Stellungnahme abgeben will. Mit Schreiben vom 12. Januar 2022 teilt die Staatskanzlei mit, dass der Regierungsrat auf eine Stellungnahme verzichtet.

Bei diesem Bericht stehen für die Finanzkommission die gewonnenen Erkenntnisse zum Härtefallprogramm im Vordergrund. Die Abwicklung des Härtefallprogramms gestaltete sich als äusserst aufwendig. Nichtsdestotrotz lässt sich feststellen, dass das System gut eingerichtet war. In Einzelfällen konnten unrechtmässige Auszahlungen nicht vermieden werden. Zudem gab es eine gewisse Anzahl an Rekursen.

Die Finanzkommission nimmt weiter zur Kenntnis, dass auch die Kulturausfallentschädigungen in überwiegendem Masse sachgerecht abgewickelt worden sind. Die Finanzkontrolle machte einen Hinweis, wo der Kanton subsidiär zum Bund Leistungen zahlt und sie eine unterschiedliche Beurteilung hatte, was die Subsidiarität anbelangt. Dies hatte jedoch keine materielle, sondern nur eine Auswirkung auf die Rechnungslegung.

Im Bereich Sport hat die Finanzkontrolle die Problematik aufgegriffen, inwieweit ausgerichtete Nothilfen effektiv Nothilfen sind oder es sich um bloss strukturerhaltende Beiträge handelt. Sie wird diesen Bereich – sobald die Jahresrechnungen der Sportvereine vorliegen – nachverfolgen und der Finanzkommission Bericht erstatten.

Im Übrigen schliesst sich die Finanzkommission dem vorerwähnten Gesamtfazit der Finanzkontrolle an. Auch wenn angesichts des äusserst dynamischen Umfelds immer wieder Prozesskorrekturen vorgenommen werden mussten, kommt sie zur Überzeugung, dass die sehr grosse Herausforderung insgesamt gut abgewickelt worden ist.

#### **4.4.2 Thema Beschaffung: Beispiel Staatsarchiv**

##### **Rechtlicher Kernauftrag und Projekte**

Das Staatsarchiv (StAZH) ist das Archiv der öffentlichen Organe des Kantons Zürich und übernimmt, erschliesst und konserviert deren überlieferungswürdigen Unterlagen.

Die Anforderungen an das StAZH, insbesondere im Bereich der Digitalisierung, sind von hoher Agilität und Dynamik geprägt. Auch die Erhaltung und die für die Forschung erleichterte Benutzbarkeit der Bestände sowie die Aufgabe, diese der Öffentlichkeit bekannt zu machen erfordern Entwicklungen.

Das StAZH initiiert und unterstützt deshalb anschlussfähige Entwicklungen, die über den eigentlichen rechtlichen Kernauftrag hinausgehen, im Rahmen von Projekten. Die Leitung des StAZH betont dabei, dass Engagements des StAZH im vorgenannten Sinn in einem engen Kontext zum Kernauftrag des StAZH stehen. Als Grundlage für die Durchführung diverser Projekte stützt sich das StAZH auf die Archivverordnung § 12, lit. d wonach das StAZH beauftragt ist, die Forschungen zur Landes-, Orts- und Personengeschichte durch Beratung, durch Erarbeitung von Registern und Dokumentationen sowie durch Publikation von Quellen und Inventaren zu fördern und zu erleichtern.

Die Projekte werden in der Regel ausserhalb der eigentlichen organisatorischen Struktur des StAZH abgewickelt. Dies aufgrund der in diesen Projekten erforderlichen Zusammenarbeit mit anderen Partnern.

Die Finanzierung dieser Projekte erfolgt aus dem Lotteriefonds des Kantons Zürich, aus weiteren öffentlichen Institutionen, aus privaten Mitteln, aus EU-Mitteln aber auch über das ordentliche Budget des StAZH.

##### **Feststellungen**

Vor diesem Hintergrund gelangt die Finanzkontrolle im Bericht vom 7. September 2021 zusammenfassend zu folgenden Feststellungen:

*Im Bereich fremdfinanzierter Projekte ergeben sich Fragestellungen hinsichtlich der Abgrenzung vom bzw. Zugehörigkeit zum Kernauftrag sowie zur Transparenz in der Rechenschaft (Belastung von Eigenleistungen und Abrechnungen).*

*Insbesondere bei gewählten Zusammenarbeitsformen zeigen sich Unsicherheiten betreffend Strukturen, Funktionen und Prozessen sowie der Einhaltung von Kompetenzen seitens des Staatsarchivs.*

##### **Stellungnahme**

In seiner Stellungnahme weist das StAZH darauf hin, dass es die Beurteilung seiner Arbeit durch die Finanzkontrolle zur Kenntnis nimmt. In verschiedenen Punkten sieht das StAZH Abweichungen zur Beurteilung der Finanzkontrolle.

So werden die Projekte des StAZH nicht "ausserhalb der eigentlichen organisatorischen Struktur" abgewickelt, sondern es werden jeweils innerhalb der organisatorischen Struktur angemessene Projektstrukturen geschaffen, und zwar in Absprache mit den vorgesetzten Stellen, den Geldgebern und den externen Partnern. Die hauptsächliche verschriftlichte Basis für das Handeln des StAZH sind seine strategischen Papiere, die jährlich aktualisiert werden.

Des Weiteren lassen sich Kernauftrag und Projekte nicht in allen Fällen klar voneinander abgrenzen, weil das nicht sinnvoll wäre. Wie die Finanzkontrolle selbst festhält, ist der Auftrag des StAZH insbesondere im Bereich Digitalisierung geprägt von hoher Agilität und Dynamik. Um diesen Auftrag heute zu erfüllen, ist es mitunter sinnvoll oder sogar zwingend, Neuland zu betreten, oft zusammen mit externen Partnern. Dabei sind eigene Mitarbeitende mit diesen zusammenzubringen, und zwar in Projektstrukturen mit eigenem Budget. Nur so kann in einem kontrollierten Rahmen Innovation erzielt werden, die später ins Alltagsgeschäft einfliesst. In anderen Projekten geht es darum, das Know-how des StAZH für gesamtkantonale Interessen nutzbar zu machen oder einen Auftrag umzusetzen, der z. B. mit einem Legat verbunden ist. In solchen Fällen wird das StAZH von den vorgesetzten Stellen mit der Projektumsetzung beauftragt oder das StAZH holt deren Bewilligung ein. Alle Projekte sind mit einer Erhöhung der Sichtbarkeit des StAZH als kompetenter Projektpartner für historische Projekte verbunden. Sie liegen deshalb auch in dessen eigenem Interesse und demjenigen des Kantons.

Das StAZH bestreitet mit Nachdruck, dass die Rechenschaftslegung intransparent sei. Bleiben Projektmittel übrig, werden diese ausgewiesen, und deren anderweitige Verwendung wird mit den Geldgebern und den Vorgesetzten abgesprochen.

Für den Fall, dass das StAZH Einsitz in einer Interessengemeinschaft nimmt, wird das vorgängig mit den vorgesetzten Stellen und den Projektpartnern abgesprochen. Die Rollen werden klar zugewiesen.

### ***Würdigung***

Die Finanzkontrolle hat die Stellungnahme zur Kenntnis genommen. Für die Finanzkommission werfen die zahlreichen Kooperationen Fragen auf, insbesondere inwieweit solche in Form von einfachen Gesellschaften oder Vereinen erfolgen dürfen. Diese Frage wird jedoch unabhängig von Einzelfällen wie diesem nachgegangen (vgl. dazu auch Kapitel 4.3.3, S. 36f.). Bei allem Verständnis für die sehr pragmatische Vorgehensweise des Staatsarchivs können die damit einhergehenden Risiken nicht einfach ausgeblendet werden. Die Finanzkommission ist überzeugt, dass der Bericht auch bei kleineren Organisationseinheiten zur notwendigen Sensibilisierung und zum Verständnis für eine gewisse Standardisierung beiträgt.

#### ***4.4.3 Thema Beschaffung und Governance: Beispiel Beteiligung an Jagdschiessanlage Widstud durch das Amt für Landschaft und Natur***

### ***Ausgangslage***

Der Kanton Zürich hat gemäss Gesetz dafür zu sorgen, dass die Wildschutzorgane und Jäger eine geeignete Aus- und Weiterbildung erhalten. Dazu gehört auch das Schiessen mit der Jagdwaffe. Da die bis heute im Kanton Zürich existierenden jagdlichen und jagdsportlichen Schiessanlagen allesamt aus umweltrechtlichen Gründen in ihrer Existenz gefährdet sind und in absehbarer Zeit aufgegeben werden müssen, hat die Baudirektion bereits vor einigen Jahren eine umfassende Standortevaluation inklusive den notwendigen Umweltabklärungen durchgeführt und dem Kantonsrat im Jahre 2013 den neuen Standort für eine Jagdschiessanlage (JSA) zur Genehmigung vorgelegt. Mit dem Eintrag des Standortes Widstud in den kantonalen Richtplan konnte die erste Etappe für den Bau einer neuen Schiessanlage abgeschlossen werden. In

der Folge wurde ein Kantonaler Gestaltungsplan ausgearbeitet und im Sommer 2014 öffentlich aufgelegt. Die Festsetzung des Gestaltungsplans durch die Baudirektion ist am 18. Mai 2015 erfolgt. Seit Ende 2018 liegt nach einem ersten langwierigen Beschwerdeverfahren, welches erst vor Bundesgericht endete, der revidierte Gestaltungsplan und ein detailliertes Vorprojekt vor. Zum Revisionszeitpunkt ist vorgesehen, dass ein Privatunternehmen das Land vom aktuellen Eigentümer erwirbt und anschliessend auf eigene Kosten die JSA errichtet. Nach Fertigstellung soll die JSA mittels eines Triple-Net-Mietvertrages an eine Betriebsgesellschaft, welche für den Mieterausbau verantwortlich zeichnet und den Betrieb gewährleistet, vermietet werden. Bei einem Triple-Net-Mietvertrag wird dem Vermieter das Mietzinseinkommen dreimal netto garantiert. Sämtliche bezüglich des Mietobjektes anfallenden Kosten werden auf den Mieter überwält, nämlich die Steuern und Abgaben, die Versicherungsprämien, alle Instandhaltungs- und Instandstellungskosten sowohl für das Gebäudeinnere als auch für das Gebäudeäussere.

### **Feststellungen**

Im Bericht vom 16. Juli 2021 kommt die Finanzkontrolle zusammenfassend zu folgenden Hinweisen:

*Hinsichtlich Beteiligung des Kantons Zürich an der Widstud-Betriebsgesellschaft AG sind aus Sicht der Finanzkontrolle das gewählte Vorgehen und die fehlende Transparenz zu kritisieren. Weder der Gesamtregierungsrat noch der Kantonsrat hatten Gelegenheit, sich mit dem Geschäft zu befassen. Folglich erfolgte die Einhaltung der geltenden Kompetenzregelungen nicht konsequent.*

*Im Prüfungszeitpunkt fehlt eine Leistungsvereinbarung zwischen Widstud-Betriebsgesellschaft AG und Kanton Zürich.*

*Sämtliche Vergaben betreffend Leistung «Erstellung des Gestaltungsplans» wurden freihändig erteilt. Der Schwellenwert von Fr. 150'000 wurde überschritten. Eine diesbezügliche Dokumentation fehlt.*

### **Stellungnahme**

In ihrer Stellungnahme gibt die Baudirektion zu verstehen, dass zwischen dem Kanton und der Betriebsgesellschaft noch eine Leistungsvereinbarung formuliert werden muss. Der Grundsatzentscheid, das jagdliche Schiessen im Kanton Zürich sicherzustellen, ist bereits statutarisch festgehalten. Zum Zeitpunkt der Gründung der Betriebsgesellschaft war nicht abschliessend geklärt, welche und wie viele jagdliche Schiessanlagen in der Anlage erstellt werden, so dass die durch die Betriebsgesellschaft zu erbringenden Leistungen zu Gunsten der jagdlichen Schiessausbildung und des jagdlichen Schiessstrainings noch nicht definiert werden konnten.

Was die freihändigen Vergaben und deren Dokumentation betrifft, lässt die Baudirektion ausrichten, dass das Amt für Landschaft und Natur (ALN) diesbezüglich das Sensorium geschärft hat und bei künftigen Projekten ein noch grösseres Augenmerk auf die submissionsrechtlichen Vorgaben legen wird.

### **Würdigung**

Die Finanzkontrolle nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Aus Sicht der Finanzkommission besonders stossend ist der Umstand, dass weder der Gesamtregierungsrat noch der Kantonsrat Gelegenheit hatten, sich mit dem Geschäft zu befassen. Im Sinne einer funktionierenden Compliance (vgl. dazu auch Kapitel 4.3.1, S. 34f.) müssen bei derartigen Projekten nicht nur die

geltenden Kompetenzregelungen sondern auch das Submissionsrecht und die Dokumentationsrichtlinien konsequent eingehalten werden. Nicht nachvollziehbar ist in diesem Zusammenhang aber auch das Fehlen einer entsprechenden Leistungsvereinbarung zum damaligen Prüfungszeitpunkt. Eine solche Vereinbarung sollte vor dem Eingehen der Beteiligung geschlossen werden.

#### **4.4.4 Thema Governance I: Beispiel Gebühren bei den Bezirksräten / Statthalterämtern**

##### **Feststellungen**

Im Bericht vom 10. Dezember 2021 kommt die Finanzkontrolle zusammenfassend zu folgenden Feststellungen:

*Alle Statthalterämter wenden die Gebührenrichtlinien an. Es bestehen jedoch unterschiedliche Auslegungen der geltenden Massstäbe bezüglich Gebührenfestsetzung und Betriebsentscheidungen.*

*Aufgrund der hohen Anzahl an zu bearbeitenden Bussen und der technischen Umsetzung in der IT-Anwendung Juris ist die gelebte Praxis fehleranfällig.*

*Es besteht Handlungsbedarf bezüglich der Dokumentation von abweichenden Gebühren und im Bereich der Verlustscheinbewirtschaftung.*

*Weiter sind generelle Fragestellungen bezüglich Prozessgestaltung erkennbar (z. B. Problematik des Einbezugs von Forderungsverlusten in die Kostendeckung oder fehlende Transparenz der Gebührenrichtlinien).*

##### **Stellungnahme**

Die Direktion der Justiz und des Innern hält in ihrer Stellungnahme fest, dass gemäss den "Richtlinien Gebührenansätze der Übertretungsstrafbehörden" vom 18. Mai 2012 die Statthalterämter bei der Gebührenfestsetzung ein Ermessen haben, insbesondere bei nicht durchschnittlichen Fällen. Die Statthalterkonferenz ist sich der punktuellen Problematik der verschiedenen Handhabe bewusst und hat in den letzten zwei Jahren verschiedene Prozessbeschriebe verabschiedet, um eine weitgehend einheitliche Handhabe zu gewährleisten. Diese Prozessbeschriebe sollen aufgrund der erhaltenen Hinweise betreffend Gebührenfestsetzung verfeinert werden. Insbesondere sollen Begründungen für Abweichungen neu intern festgehalten werden. Des Weiteren hat die Statthalterkonferenz im Sommer 2021 den Prozessbeschrieb "Rechnungswesen – Vollzug Strafbefehle" zuhanden der Bezirke verabschiedet. Aufgrund des vorliegenden Berichts erscheint es angezeigt, den Teilbereich Betreibungen zu verfeinern, damit eine einheitliche Handhabe sichergestellt werden kann.

Was die Gebührenbemessung in der IT-Anwendung "Juris" betrifft, bedankt sich die Statthalterkonferenz für die Anregung der Finanzkontrolle, die Freitexteingabe der Gebühren im Juris durch eine programmierte Eingabevariable zu ersetzen. Damit können Fehleingaben inskünftig ausgeschlossen werden. Für die technische Umsetzung im Juris wurde bereits eine Offertanfrage ausgelöst. Neu sollen Begründungen für Abweichungen intern festgehalten werden, womit im Einzelfall eine umfassende Transparenz sichergestellt werden kann.

Ebenfalls erkannt worden sind die Schwachstellen in der Verlustscheinbewirtschaftung. Aufgrund der hohen Pendenzenlast war eine konsequente Bewirtschaftung der Verlustscheine nicht möglich. Die Verlustscheinbewirtschaftung soll nun konsequent umgesetzt werden. Es ist geplant, für die nächsten zwei Jahre eine Springerstelle für die Verlustscheinbewirtschaftung zu

schaffen. Diese Person wird die Verlustscheine auf den einzelnen Statthalterämtern vor Ort bewirtschaften. Dafür ist ein einheitlicher Prozess unter Berücksichtigung der im Bericht erwähnten Anforderungen zu erarbeiten und der Statthalterkonferenz zur Verabschiedung vorzulegen.

Zur Prozessgestaltung generell lässt sich sagen, dass nach Vorliegen einer Portfolioanalyse der KPMG und dem entsprechenden Regierungsratsbeschluss vom 25. September 2019 Projekte gestartet wurden, um die Effizienz der Statthalterämter zu erhöhen. Zudem sind Prozessbeschreibungen erstellt worden, welche sich an "Best Practice"-Abläufen orientieren. Die Umsetzungen sind im Gange. Selbstverständlich verfolgt die Statthalterkonferenz weiterhin den Entwicklungsschwerpunkt gemäss KEF 2022–2026 "Optimierung der Abläufe zwecks Effizienzsteigerungen".

In Bezug auf die Problematik von Forderungsverlusten auf die Kostendeckung lässt sich festhalten, dass zukünftig für die Berechnung des Kostendeckungsgrads (Indikator B1) im Geschäftsbericht des Kantons Zürich die Forderungsverluste aus Bussen nicht mehr zu berücksichtigen sind. Richtigerweise hat die Finanzkontrolle festgestellt, dass Bussenerträge auf der Ertragsseite für den Kostendeckungsgrad B1 nicht einberechnet sind, demzufolge ergibt sich auch keine Berücksichtigung der diesbezüglichen Forderungsverluste.

Hinsichtlich fehlender Transparenz der Gebührenrichtlinien hat die Finanzkontrolle festgestellt, dass die für die Gebührenfestsetzung massgebenden Richtlinien für die Gebührenansätze der Übertretungsstraßenbehörden der Direktion der Justiz und des Innern gemäss Recherche der Finanzkontrolle auf kantonaler Stufe oder bei den Statthalterämtern nicht öffentlich im Internet einsehbar sind. Lediglich indirekt auf kommunaler Stufe wurden diese Richtlinien veröffentlicht, nämlich durch das Stadtrichteramt der Stadt Zürich (vgl. dazu auch [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtrichteramt\\_zuerich/rechtlicheerlauterungen/kostenpflicht.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtrichteramt_zuerich/rechtlicheerlauterungen/kostenpflicht.html)). Um dem Öffentlichkeitsprinzip gerecht zu werden und den Bürger vor Willkür zu schützen, hat die Finanzkontrolle empfohlen, eine Veröffentlichung und leichte Zugänglichkeit auf den Webseiten der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Statthalterämter zu prüfen. In der Zwischenzeit wurde die Publikation in Absprache mit dem Generalsekretariat der Direktion der Justiz und des Innern in die Wege geleitet.

### ***Würdigung***

Die Finanzkontrolle ist mit der Stellungnahme einverstanden. Für die Finanzkommission im Bericht bemerkenswert ist insbesondere der verhältnismässig hohe Anteil an Forderungsverlusten bei den Statthalterämtern. So machen die Forderungsverluste einen wesentlichen Teil des Aufwands der Statthalterämter aus und beeinflussen als Folge davon auch den Kostendeckungsgrad bedeutend negativ. Diesbezüglich stellt sich die Frage nach den Gründen für den doch erheblichen Anteil an abzuschreibenden Bussen und Gebühren. Die Finanzkommission hat deshalb die Justizkommission gebeten, diese Frage abzuklären.

#### ***4.4.5 Thema Governance II: Beispiel Fachhochschulen beim Hochschulamt***

Im Bericht vom 31. Dezember 2021 gelangt die Finanzkontrolle zu folgenden Erkenntnissen:

##### ***Hochschulautonomie als Eckpfeiler der Hochschulgovernance***

Das Governance-Verständnis der Hochschulen basiert auf der Hochschulautonomie, die auf der in Art. 20 der Bunderfassung (BV) garantierten Freiheit von Forschung und Lehre gründet. Dies



räumt den Zürcher Hochschulen weitgehende Selbstbestimmungs- und Selbstverwaltungsrechte ein. Gemäss Art. 63a BV haben Bund und Kantone zudem bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe auf die Autonomie der Hochschulen Rücksicht zu nehmen.

Die Regelung des Leistungsauftrages erfolgt dabei auf Gesetzesstufe. Die Rolle des Trägers wird auf die Aufsicht und die Finanzierung beschränkt. In diesem Governance-Verständnis treten die klassischen Steuerungselemente der politischen Ebene zugunsten der Hochschulautonomie zurück.

Aufgrund der bewussten Zurückhaltung auf der politischen Ebene kommt dem Fachhochschulrat als oberstes Organ der Anstalt besondere Bedeutung zu. So obliegt ihm unter anderem die Weiterentwicklung und Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben. Die Umsetzung erfolgt in den Leitbildern und den strategischen Zielen, die in den Entwicklungs- und Finanzplänen der jeweiligen Hochschulen festgelegt werden.

Mit dem Einsitz des für das Bildungswesen zuständigen Mitglieds des Regierungsrates in den Fachhochschulrat wird die Einbindung der Hochschulen in das politische Umfeld gewährleistet. Das Führungsprinzip und die Zusammenarbeit ist dabei in der Wahrnehmung der Finanzkontrolle geprägt durch Partizipation, gegenseitigem Vertrauen und beruht weniger auf engeren Kontrollen und Überwachung. Ausdruck hiervon ist auch die gemeinsame Verantwortung über die Strategiefestlegung im Sinne einer *shared governance*.

Auch wenn das skizzierte Governance-Verständnis in verschiedenen Aspekten massgeblich abweicht von den Vorgaben und Zielsetzungen der PCG, ist anzuerkennen, dass das Gesamtsystem funktioniert. Dies nicht zuletzt durch den hohen Grad an Eigenverantwortung der operativen Führungs- und Entscheidungsträger und durch die Einsitznahme der Regierung im strategischen Führungsorgan.

Gleichwohl verortet die Finanzkontrolle in Bezug auf die Rechenschaftsablage Optimierungspotenzial, um den Anforderungen an die Transparenz zu genügen und die Entscheidungsfindung für die demokratisch legitimierten Verantwortlichen zu stärken. Ferner stellt sie eine gewisse Diskrepanz und einzelne Mängel fest, die sich aus dem aktuellen Governance-Gefüge ergeben.

### ***Eigentümerstrategie***

Für die kantonalen Fachhochschulen ist bisher keine Eigentümerstrategie vorhanden. Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 1248/2017 auf eine solche verzichtet. Dies ist möglich, falls die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind.

Eine Eigentümerstrategie enthält gemäss Ziffer 5.2 PCG neben den strategischen Zielen auch Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung. Insgesamt sollte eine Eigentümerstrategie somit folgende Elemente abdecken:

- Ziele aus Gewährleistersicht: Leistungen, Wirkungen, Wirtschaftlichkeit, Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung, Finanzierung, Gewährleisterrisiken, Vermeidung von Marktverzerrungen
- Ziele aus Eignersicht: Führung, Organisation, Finanzen, Geschäftsfelder, Investitionen und Partnerschaften, Risikomanagement und Internes Kontrollsystem, Personalpolitik, Transparenz, Rechenschaftsablage

An dieser Stelle kann als Frage zumindest aufgeworfen werden, ob die Spezialgesetzgebung für die kantonalen Fachhochschulen (insbesondere FaHG und PHG) die strategischen Ziele und weiteren Pflichtinhalte einer Eigentümerstrategie angemessen abdeckt. Dies betrifft insbesondere die Verantwortlichkeiten im Bereich des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems sowie Fragen der Transparenz und Rechenschaftsablage. Gleichzeitig ist das Spannungsfeld der Hochschulautonomie zu einer detaillierten Eigentümerstrategie anzuerkennen.

Mit der Motion KR-Nr. 4/2021 wurde der Regierungsrat aufgefordert, eine gesetzliche Grundlage für eine Eigentümerstrategie der Zürcher Fachhochschule (ZFH) vorzuschlagen. Dies zeigt das Interesse des Kantonsrats an der Entwicklung der Fachhochschulen und lässt ein Bedürfnis nach transparenter Steuerung und zeitgemässer Aufsicht über die Fachhochschulen vermuten. Eine wirkungsstarke Eigentümerstrategie kann nach Ansicht der Finanzkontrolle mit der Zielsetzung einer Harmonisierung und Verankerung der Eigentümerinteressen bezüglich zentraler kultureller Werte, Finanzgrössen und qualitativer Rahmenbedingungen beziehungsweise einer qualitativen und quantitativen Auseinandersetzung mit der Frage "Was ist Erfolg?" zielen. Die Finanzkontrolle ist daher die Entwicklungen in dieser Fragestellung, die sich seit der letzten Thematisierung im Rahmen der Finanzaufsichtsprüfung 2017 ergeben haben.

### ***Stellungnahme***

In ihrer Stellungnahme gibt die Bildungsdirektion zu verstehen, dass der Regierungsrat erklärt hat, dass er die Motion KR-Nr. 4/2021 betreffend Eigentümerstrategie für die ZFH entgegennehmen will. Am 19. April 2021 stellte der Kantonsrat fest, dass das Geschäft vor der Überweisung diskutiert werden muss, daher ist die Überweisung noch pendent.

### ***Würdigung***

Die Finanzkontrolle nimmt die Stellungnahme zur Kenntnis. Der Bericht wurde von der Finanzkommission an die Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) weitergeleitet, damit diese die gewonnenen Erkenntnisse in ihre Beratungen zur Vorlage 5757 Fachhochschulgesetz (FaHG) berücksichtigen kann.

## **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 zwei Sitzungen statt. Mit der etappenweisen Inbetriebnahme des Gebäudes, welche im Januar dieses Jahres begonnen hat, geht auch die Arbeit der Subkommission zu Ende. Sie wird ihre Tätigkeit mit einem Bericht zuhänden des Kantonsrates abschliessen.

### **4.6.2 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 Berichtsjahr danken. Die Mitglieder der Finanzkommission haben im Berichtsjahr viele Geschäfte zeitweise unter zeitlichem Druck mit viel Sorgfalt und konstruktiver Mitarbeit bearbeitet. Trotz verschiedenen Wechseln in der Kommission blieb die Diskussionskultur stets gut und im Sinne der Sache. Ich hoffe, dass dies im letzten Amtsjahr so bleibt und freue mich in dem Sinn auf eine weiterhin gute Zusammenarbeit.

Des Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere dem Leiter der Finanzkontrolle Martin Billeter, dem Regierungspräsidenten und 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 weiteren Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung und öffentlich-rechtlichen Anstalten für ihren stets immensen Einsatz zugunsten des Kantons Zürich. Während und auch beim Übergang aus der Pandemie haben die kantonalen Mitarbeitenden im Berichtsjahr Grosses geleistet und somit das Vertrauen der Bevölkerung in die Verwaltung und den Kanton Zürich weiter gestärkt.

Zuletzt möchte ich dem Sekretär der Finanzkommission, Michael Weber, herzlich danken. Er stand der Kommission stets mit viel Erfahrung und Fachkenntnis zur Seite und unterstützte sie mit einer vorzüglichen Organisation und Übersicht über die pendenten Geschäfte.

Zürich, 23. Juni 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Tobias Langenegger	Michael Weber

## **5. Bericht der AWU über ihre Oberaufsichtstätigkeit betreffend Flughafen Zürich AG und Axpo Holding AG**

### **5.1 Hintergrund**

Mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Kantonsratsgesetzes (KRG) und Kantonsratsreglementes (KRR) erfolgte auch eine Neuordnung der Zuständigkeiten für die Oberaufsicht über die Beteiligungen des Kantons: Seit 1. Mai 2020 übt die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über die Beteiligungsstrategie des Regierungsrates und die bedeutenden Beteiligungen des Kantons an wirtschaftlichen Unternehmen aus. Dies schliesst neu die Flughafen Zürich AG (FZAG) sowie die Axpo Holding AG (AHAG) mit ein (§ 34 Abs. 1 KRR). Soweit Aufgaben des Kantons an Private übertragen werden, prüft die Kommission das Controlling des Regierungsrates bzw. der zuständigen Direktion sowie die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen bei der Leistungserfüllung (§ 34 Abs. 4 KRR).

Aus dem neuen Parlamentsrecht ergeben sich auch Neuerungen bei der Berichterstattung: So legt der Regierungsrat dem Kantonsrat künftig im ersten Jahr der Amtsdauer einen Bericht über seine Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen zur Kenntnisnahme vor (§ 95 Abs. 3 KRG). Dieser enthält die Eigentümerstrategien sämtlicher, bedeutenden Beteiligungen sowie eine Liste der übrigen Eigentümerstrategien. Die Genehmigung der einzelnen Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen erfolgt durch die zuständigen Sachkommissionen und auf deren Antrag abschliessend durch den Kantonsrat (§ 95 Abs. 4 KRG). Über die Umsetzung der Eigentümerstrategien legt der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich einen Bericht zur Kenntnisnahme vor (§ 107 Abs. 1 KRG). Der Kantonsrat erhält damit ein Steuerungselement zuerkannt, das ihm, vor allem hinsichtlich Reputations- und finanziellen Risiken, inskünftig eine grössere Mitwirkung in Fragen der Oberaufsicht und der Corporate Governance ermöglicht.

### **5.2 Wahrnehmung der Berichterstattung durch die Kommission**

Mit der erweiterten Oberaufsicht über die FZAG und die AHAG ist die AWU neu auch zuständige Aufsichtskommission über Beteiligungen, welche nicht als öffentlich-rechtliche Anstalten, sondern als Aktiengesellschaften des privaten Rechts organisiert sind und bei welchen der Kanton nicht Eigentümer, sondern lediglich Minderheitseigner ist. Die FZAG ist ausserdem börsenkotiert. Auch die sich hieraus ergebenden Folgen werden bei der Ausübung der Oberaufsicht durch die Kommission massgeblich zu berücksichtigen sein.

Mit Beschluss vom 11. März 2020 (Mitteilung zuhanden der Geschäftsleitung am 3. April 2020) hat die AWU festgehalten, wie sie künftig ihre Oberaufsicht über die FZAG und die AHAG wahrnehmen will. Der Beschluss sieht im Wesentlichen vor, dass die AWU den Kantonsrat in einem jährlichen Bericht über ihre oberaufsichtsrechtlichen Abklärungen und Feststellungen bezüglich die Umsetzung der regierungsrätlichen Eigentümerstrategie bei der FZAG und der AHAG informieren wird. Darin enthalten sind auch allgemeine Ausführungen zum Geschäftsjahr und zur übrigen Kommissionstätigkeit hinsichtlich der beiden Unternehmen.

Der Fokus der Oberaufsicht durch die Kommission soll darauf gerichtet sein, ob und wie bei ausgelagerten Aufgabenträgern die Interessen des Kantons gewahrt werden, ob Regierung und Aufgabenträger einen angemessenen Umgang mit den Risiken des Kantons pflegen und schliesslich, ob die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt. Dabei stehen zwei Rollen des Kantons im Vordergrund, mit denen bestimmte Arten von Risiken und Interessen verknüpft sind. So ergeben sich einerseits finanzielle Interessen und Risiken aus der Rolle des Kantons als

Eigner, andererseits hat der Kanton in seiner Rolle als Gewährleister bei ausgelagerten öffentlichen Aufgaben stets ein Gewährleistungsinteresse bzw. ein Ausfallrisiko: Er trägt gegenüber Bevölkerung und Öffentlichkeit letztlich die Verantwortung dafür, dass die öffentlichen Aufgaben erfüllt werden. Sowohl aus der Eigner- als auch aus der Gewährleisterrolle ergeben sich für den Kanton schliesslich Reputationsrisiken.

Dem im Geschäftsbericht des Regierungsrates abgebildeten Beteiligungsbericht kommt in diesem Zusammenhang - nebst den jährlichen Umsetzungsberichten zur Eigentümerstrategie - als Informationsquelle daher wesentliche Bedeutung zu (Punkt 5).

### **5.3 Flughafen Zürich AG**

Wie unter Punkt 1 erwähnt, legt der Regierungsrat jeweils im ersten Jahr der Amtsdauer seine Beteiligungsstrategie vor. Dabei legt er die mit seiner Beteiligungspolitik verbundenen Ziele, die mit den verschiedenen bedeutenden Beteiligungen gewählten Lösungen sowie die übergeordneten Risiken dar. Zur Steuerung seiner Beteiligung an der Flughafen Zürich AG hat der Regierungsrat bereits vor längerer Zeit eine Eigentümerstrategie festgelegt (RRB Nr. 802/2008, zuletzt aktualisiert mit RRB Nr. 1003/2015). Er hat dabei für vier Bereiche strategische Ziele bzw. Erwartungen des Kantons Zürich an die FZAG formuliert, namentlich Verkehrs- und volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens Zürich, Umweltschutz, Unternehmensführung und Beziehungspflege. Das Beteiligungscontrolling bzw. die Überprüfung der Erreichung oder Einhaltung dieser Ziele wird durch die Volkswirtschaftsdirektion wahrgenommen; sie berichtet dem Regierungsrat jährlich über die Umsetzung der Eigentümerstrategie (zuletzt RRB Nr. 1275/2021 und ausführlicher: Flughafenbericht 2021).

Die Kommission hat anlässlich einer Kommissionssitzung den Flughafenbericht 2021 des Regierungsrates beraten und sich dessen Haltung betreffend die Umsetzung der Eigentümerstrategie auf Basis des Flughafenberichts 2021 vorstellen lassen. Um sich einen Eindruck über die pandemiebedingten Veränderungen zu verschaffen, wünschte die Kommission auch eine Gegenüberstellung der Gesamtlage des Flughafens im Jahr 2020 gegenüber der Situation 2021. Die für das Dossier zuständige Volkswirtschaftsdirektorin kam dabei zum Schluss, dass die in der Eigentümerstrategie festgelegten Ziele und Erwartungen trotz der pandemiebedingten, ausserordentlichen Lage weitestgehend erfüllt, teilweise gar übertroffen, werden konnten. Wie die Volkswirtschaftsdirektion anlässlich ihrer Präsentation in der Kommission weiter informierte, wurde die für 2020 vorgesehene Überarbeitung der Eigentümerstrategie aufgrund der Auswirkungen der Coronapandemie sistiert; sie werde aber demnächst wieder aufgenommen.

Die Fragen der AWU wurden durch die Vertretung der Volkswirtschaftsdirektion zur allgemeinen Zufriedenheit der Kommission beantwortet. Die AWU dankt in diesem Zusammenhang der Volkswirtschaftsdirektion für ihre Ausführungen.

### **5.4 Axpo Holding AG**

In der Eigentümerstrategie für die Beteiligung an der Axpo Holding AG (RRB Nr. 1196/2016) hat der Regierungsrat die strategischen Ziele des Kantons mit entsprechenden Vorgaben an das Unternehmen, zum Beteiligungscontrolling sowie zur Ausübung der Rolle des Kantons als Aktionär festgehalten. Die zuständige Baudirektion hat die AWU anlässlich der Präsentation ihres diesjährigen Berichts zu deren Umsetzung (RRB Nr. 693/2021) informiert, dass die Vorgaben gemäss Eigentümerstrategie erfüllt wurden. Im Hinblick auf die anstehende Überarbeitung der Eigentümerstrategie im kommenden ersten Amtsjahr plant der Regierungsrat, den Ausbau der

inländischen Stromerzeugung durch erneuerbare Energien als zusätzliche Zielsetzung aufzunehmen. Auch die Haltung der EKZ, mit 18,4% Aktienanteil ihrerseits wesentliche Miteigentümerin der Xpo Holding AG, hat die Kommission anlässlich einer Sitzung angehört und bei dieser Gelegenheit zur Kenntnis genommen, dass die EKZ in regelmässigem und konstruktivem Austausch sowohl mit dem Regierungsrat als auch der AHAG stehen. Wengleich die EKZ auf eine verbriefte Beteiligungsstrategie bezüglich AHAG verzichtet, so hat sie doch bekräftigt, mit dem Regierungsrat eine einheitliche und gemeinsame Strategie in Bezug auf die AHAG umsetzen zu wollen.

Die Fragen der Kommission wurden durch die Vertretung der Baudirektion sachkundig und zur Zufriedenheit der Kommission beantwortet. Die AWU dankt der Baudirektion wie auch den EKZ für ihre aufschlussreichen Ausführungen.

## **5.5 Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2021 des Kantons Zürich: Auszug Thematik "Beteiligungsbericht"**

In seinem Geschäftsbericht 2021, Teil III: Finanzbericht, Seite 129ff., hat der Regierungsrat zum zweiten Mal den Beteiligungsbericht betreffend die bedeutenden Beteiligungen des Kantons vorgelegt. Bei den gemäss § 107 KRG vorgesehenen Angaben handelt es sich um Mindestvorgaben, welche sicherstellen sollen, dass der Bericht rückblickend Transparenz über die Strategieumsetzung und die Wahrung der Kantonsinteressen schafft und vorausschauend die wichtigsten Chancen und Risiken aus Gewährleister- und Eigentümersicht aufzeigt. Entsprechend wesentlich ist daher für die Kommission der Informationsgehalt des Berichts in Bezug auf die Darstellung der Risiken der Unternehmen aus Sicht des Kantons und in Bezug auf die sich daraus ergebende Einschätzung derselben aus Sicht der Regierung.

Die Finanzkontrolle, welche den Kantonsrat bei seiner Oberaufsichtstätigkeit unterstützt, hat in ihrem Bericht vom 5. Mai 2022 zur Rechnung 2021, Auszug Thematik "Beteiligungsbericht", nun festgestellt, dass *"der Beteiligungsbericht grundsätzlich auf alle gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes geforderten Aspekte eingeht, in seiner Aussage jedoch knapp bleibt. Insgesamt kann für den gesamten Beteiligungsbericht festgestellt werden, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält."* Die Finanzkontrolle hebt sodann besonders die Auffälligkeit hervor, dass *"die bedeutenden Risiken überwiegend aus Sicht der Beteiligungen dargestellt werden und kaum auf die strategischen Ziele der zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht) sowie Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht) Bezug nehmen. Selbstverständlich sind die unternehmerischen Risiken –wie sie beispielsweise bei den Beteiligungen der Energiewirtschaft dargestellt werden – zentral für die Erfüllung der kantonalen Ziele. Dennoch wäre es an dieser Stelle interessant ergänzend zu erfahren, wie sich diese Risiken mit Bezug auf die Gewährleister- bzw. Eignersicht des Kantons darstellen und ob sich aus dieser Sicht weitere Risiken zeigen."*

Die Kommission teilt diese Auffassung: Der Informationsgehalt der Aussagen vermag in der vorliegenden Form der eingangs erwähnten Erwartung an den Bericht nicht gerecht zu werden. Dabei erstaunt das Ausbleiben einer differenzierteren Auseinandersetzung mit den Risiken des Kantons umso mehr, als dass sich in den Geschäftsberichten der Unternehmen eine eingehende Darstellung der Risiken durchaus finden lässt. Gemäss Finanzkontrolle bleibt auch offen, *ob die Beschränkung auf die engere, unternehmerische Sicht damit zusammenhängt, dass die betreffenden Zielsetzungen wenig differenziert ausgestaltet sind oder dass das entsprechende Controlling in der Direktion diesbezüglich wenig ausgeprägt ist.* Die Kommission beabsichtigt,

dem im kommenden Berichtsjahr nachzugehen und die aufgeworfenen Fragen mit den zuständigen Direktionen aufzunehmen.

## **5.6 Abschliessende Bemerkungen**

Die Kommission hat von den Umsetzungsberichten des Regierungsrates 2021 betreffend Eigentümerstrategie FZAG, abgebildet in RRB Nr. 1275/2021, und Eigentümerstrategie AHAG, abgebildet in RRB Nr. 693/2021, Kenntnis genommen.

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

Zürich, 15. Juni 2022

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:

André Bender Sandra Freiburghaus

Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: André Bender, Oberengstringen (Präsident); Isabel Bartal, Zürich; Carola Etter, Winterthur; Astrid Furrer, Wädenswil; Hanspeter Göldi, Meilen; Barbara Günthard Fitze, Winterthur; Daniel Heierli, Zürich; Stefanie Huber, Dübendorf; Thomas Lamprecht, Bassersdorf; Benjamin Walder, Wetzikon; Orlando Wyss, Dübendorf; Sekretärin: Sandra Freiburghaus.







