



**FINANZKONTROLLE  
KANTON ZÜRICH**

# **2021**

## **Tätigkeitsbericht**



 **FINANZKONTROLLE  
KANTON ZÜRICH**

# **Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeiten 2021**

**(gemäß § 22 des Finanzkontrollgesetzes)**

**2. Mai 2022**

# Editorial



Martin Billeter,  
Leiter Finanzkontrolle

Im Vorjahr 2020 prägte der Schock der Pandemie das Handeln aller Institutionen. Im Berichtsjahr 2021 stand das Finden eines «Modus Vivendi» mit den immer noch markanten Auswirkungen der erneuten Einschränkungen im Zentrum.

Zu unterscheiden gilt es die diesbezügliche Optik der Finanzkontrolle auf den Finanzaufsichtsbereich einerseits, von den Auswirkungen auf die internen Abläufe unserer Institution andererseits. Der bereits im Vorjahresausblick erwähnte Trend hin zu Hybrid-Prüfungen hat sich gefestigt. Die Finanzkontrolle arbeitet nunmehr vermehrt arbeitsplatzunabhängig. Prüfungssequenzen vor Ort bei den Geprüften paaren sich mit Arbeitsschritten, welche mit Online-Zugriff am Büroarbeitsplatz oder von zuhause aus erledigt werden. Spannend war die Bandbreite der angetroffenen kundenseitigen Verhaltensweisen. Zwischen nahezu vollumfänglichem Abtauchen ganzer Verwaltungseinheiten bis hin zu unveränderter Vollpräsenz waren alle Ausprägungen wahrnehmbar.

Im Zuge des Übergangs in die «Normalität» legt die Leitung Finanzkontrolle Wert auf eine wieder weitgehend im Präsenzmodus erfolgende Kommunikation mit den Führungsverantwortlichen. Andernfalls würde mit dem Wegfall des nur bei persönlichen Gesprächen möglichen informellen Austauschs zwangsläufig eine Abnahme der Prüfungsqualität und -verbindlichkeit resultieren.

Zusammengefasst: Usanzen der praktischen Leistungserbringung haben sich verändert; Zielrichtung und Wirkungsabsichten bleiben hingegen konstant. Die Finanzkontrolle sieht ihre Rolle aktuell wie künftig darin, mittels Prüfungen und Konsultationen Kantonsrat und Regierungsrat im Hinblick auf die Einhaltung des Finanz- und Kreditrechts zu begleiten sowie allfällige Abweichungen zu thematisieren und gegebenenfalls anzumahnen.

Mit dem vorliegenden Tätigkeitsbericht 2021 kommt die Finanzkontrolle der in § 22 des Finanzkontrollgesetzes festgehaltenen Berichterstattungspflicht nach. Als direkten Empfängerkreis des Berichts nennt das Gesetz den Kantonsrat und den Regierungsrat. Mit der ebenfalls gesetzlich festgehaltenen Berichtsveröffentlichung ist sichergestellt, dass sich bei Bedarf alle an der kantonalen Finanzaufsicht Interessierten über die Finanzkontrolle und ihre Arbeit in Kenntnis setzen können.

Ich danke dem Regierungsrat, den Zuständigen der kantonalen Direktionen und der geprüften Anstalten, wie auch der Finanzkommission und den übrigen Aufsichtskommissionen des Kantonsrats, inklusive deren Sekretariaten, für die gute Zusammenarbeit und das Respektieren der Rolle der Finanzkontrolle als unabhängige Prüfinstanz. In diesen Dank eingeschlossen sind auch die Geschäftsleitung des Kantonsrats sowie der Begleitende Ausschuss. Besonders erwähnt seien an dieser Stelle jedoch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzkontrolle. Dank deren Engagement, Flexibilität und Verantwortungsbewusstsein war es auch in erschwerten Umständen möglich, die vom Gesetzgeber der Finanzkontrolle zugeordnete Aufgabe zielführend zu erfüllen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Wesentliches im Überblick</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Grundlagen zur Finanzkontrolle</b>	<b>6</b>
	Auftrag	6
	Leitbild	8
	Qualitätspolitik	8
<b>3</b>	<b>Leistungserbringung 2021</b>	<b>9</b>
	Abschlussprüfungen	9
	Finanzaufsicht	11
	Revisionsstellenmandate	17
	Berufsständisches Umfeld	18
<b>4</b>	<b>Finanzkontrolle intern</b>	<b>22</b>
	Organisation	22
	Personal	23
	Begleitender Ausschuss	24
	Finanzen	25
	Kommunikationsgefäße	25
<b>5</b>	<b>Ausblick</b>	<b>27</b>
<b>6</b>	<b>Anhang</b>	<b>28</b>
	Revisionsstatistik 2021	28
	Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen	29

# 1

## Wesentliches im Überblick

**Die Finanzkontrolle gelangte in ihrer Tätigkeit im Jahr 2021 zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen:**

### **1.1**

Die nach dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung erstellten Rechnungen 2020 des Kantons Zürich und der konsolidierten Anstalten wurden durch die Finanzkontrolle geprüft. Die erneuten pandemiebedingten Einschränkungen während der Revision führten zu Anpassungen der Prüfungsdurchführung, hatten jedoch keine Auswirkungen auf die Qualität der Prüfungsergebnisse. Die Rechnungen 2020 entsprachen den massgebenden gesetzlichen Bestimmungen. Die Berichterstattung der Finanzkontrolle zur konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich diente der parlamentarischen Finanzkommission für deren Antragstellung an den Kantonsrat zur Rechnungsgenehmigung.

### **1.2**

In der Finanzaufsicht wurden 2021 schwerpunktmässig die Themenbereiche Beschaffungen, Gebühren, IT, Risikomanagement und Governance bearbeitet. Bei den seit 2019 der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle unterstellten Elektrizitätswerken des Kantons Zürich kamen eine Prüfung zum Riskmanagement sowie eine umfassende Prüfung zu den EKZ-Beteiligungen zum Abschluss. Hinzu kamen Prüfungen im Zusammenhang mit den Leistungen des Kantons Zürich im Kontext mit pandemiebezogenen Massnahmen.

### **1.3**

Mit dem gesetzlich vorgesehenen Instrument Semesterbericht wurden die Aufsichtskommissionen des Kantonsrats und der Regierungsrat über die Detailkenntnisse der Finanzkontrolle orientiert. Darüber hinaus stand die Finanzkontrolle bei verschiedenen Aufsichtsfragen im Austausch mit den Direktionen sowie einzelnen kantonsrätlichen Kommissionen. Sowohl konkrete Prüfungserkenntnisse der Finanzkontrolle wie auch das Abholen von Fachmeinungen im Kontext mit Gesetzesprojekten bildeten Inhalte der Gespräche. Im Auftrag einer Aufsichtskommission kam ein besonderer Prüfungsauftrag zu einem relevanten IT-Projekt zur Ausführung.

### **1.4**

Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich brachte sich auch 2021 regelmässig interkantonal in fachliche und organisatorische Fragestellungen zum Aufgabenbereich ein. Die Präsidentschaft der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein, die Präsenz im Leitungsgremium der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen sowie die Mitwirkung im Arbeitskreis für öffentliche Institutionen des Deutschen Instituts für Interne Revision bieten den Rahmen für die Impulssetzungen. Inhaltliche Weiterentwicklungstendenzen zeigen sich auch in der Annäherung an systemische Prüfansätze; dies als Ergänzung zu den klassischen normativen Prüfungen.

### **1.5**

Im vorliegenden Bericht hält die Finanzkontrolle diverse Erkenntnisse fest, deren Bearbeitung zu einer Verbesserung der Prozesse, der Compliance sowie der Effektivität oder der Effizienz beitragen können. Mit übergeordnetem Blick auf den gesamten Finanzaufsichtsbereich der Finanzkontrolle darf dennoch festgehalten werden, dass die Aufgaben der Verwaltung sowie der selbstständigen Anstalten in aller Regel sachgerecht erfüllt werden.

### **1.6**

Die Finanzkontrolle kann insgesamt feststellen, dass die Aufgaben der Verwaltung sowie der selbstständigen Anstalten und der weiteren Organisationseinheiten im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle ordnungs- und rechtmässig sowie nach wirtschaftlichen Kriterien erfüllt werden. Im vorliegenden Bericht weist die Finanzkontrolle auf diverse pendente Fragestellungen hin, die zu einer Verbesserung der Prozesse, der Compliance sowie der Effektivität oder der Effizienz beitragen sollen.

# 2

## Grundlagen zur Finanzkontrolle

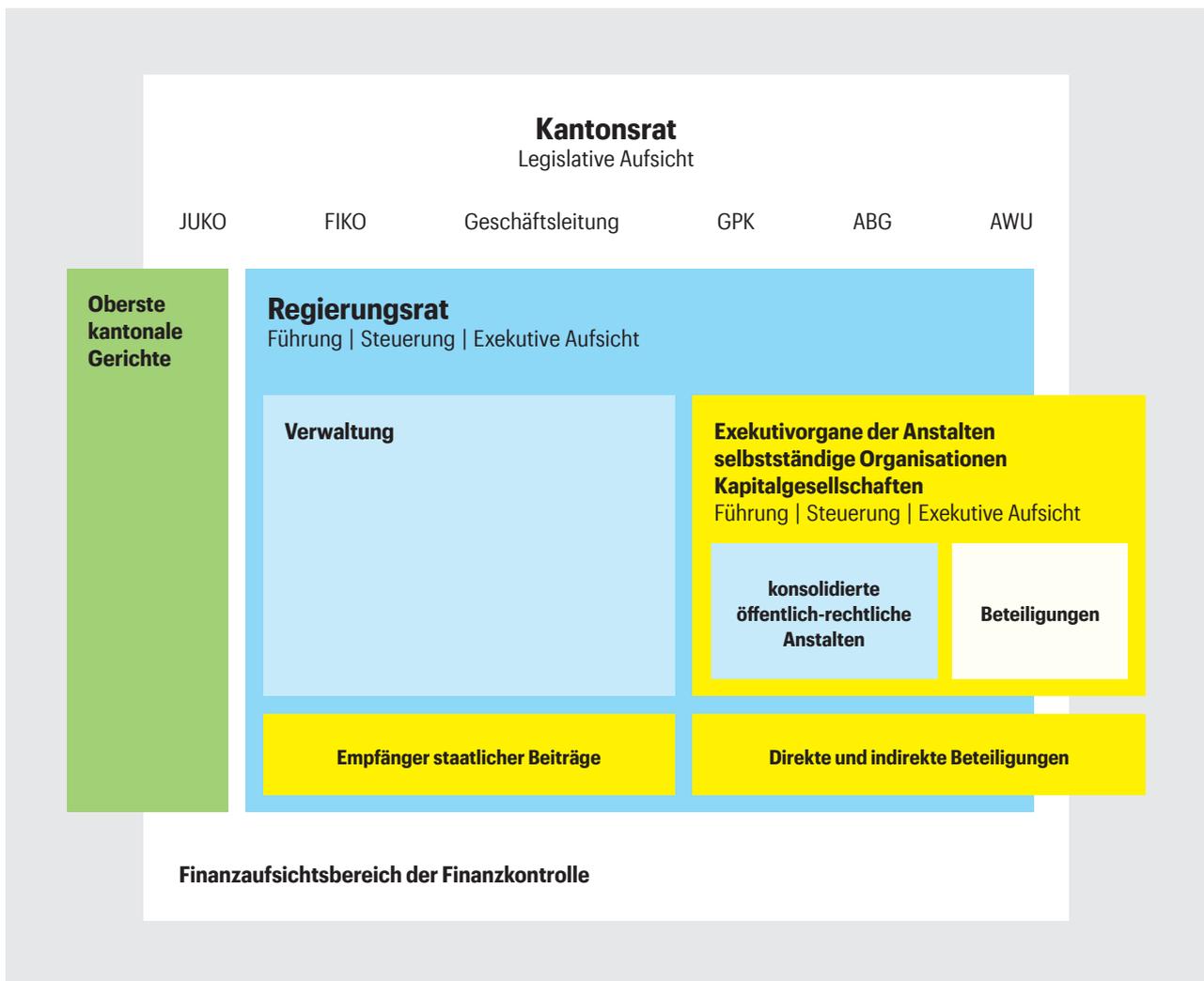
Der Auftrag der Finanzkontrolle basiert auf der Kantonsverfassung sowie auf dem Finanzkontrollgesetz.

### Auftrag

Der Auftrag der Finanzkontrolle leitet sich direkt aus Art. 129 der Kantonsverfassung ab. Gemäss Verfassungstext prüft die unabhängige Finanzkontrolle den Finanzhaushalt des Kantons und erstattet darüber dem Regierungsrat und dem Kantonsrat Bericht. Das aus dem Jahr 2000 stammende und per 2019 teilrevidierte Finanzkontrollgesetz konkretisiert den Auftrag. Die aktualisierten Gesetzesformulierungen klären den Aufsichtsbereich und präzisieren die Zusammenarbeit mit den Aufsichtskommissionen des Kantonsrats, womit die Unterstützung der parlamentarischen Oberaufsicht durch die Finanzkontrolle weiter gestärkt werden kann.

Alle Träger öffentlicher Aufgaben – mit Ausnahme von bundesrechtlich beaufsichtigten Institutionen – sind unter eine einheitliche, politisch legitimierte Finanzaufsicht der Finanzkontrolle gestellt. Eine grafische Darstellung der Konzeption ist auf Seite 7 abgebildet.

In der Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Finanzkontrolle Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten berufsständischen Grundsätzen der Revision und der Aufsicht verpflichtet. Um diesem Anspruch einer professionellen und modernen Finanzaufsicht gerecht zu werden, verfolgt die Finanzkontrolle stetig die Entwicklungen der diesbezüglichen nationalen und internationalen Standards. Sie übernimmt die relevanten Bestimmungen und Empfehlungen zeitnah und angepasst auf die Gegebenheiten des Kantons Zürich.



Abschlussprüfungen haben zum Ziel, eine Beurteilung abzugeben, ob die in der Verantwortung der Exekutive und der Verwaltung erstellten Jahresrechnungen den massgebenden rechtlichen und organisatorischen Grundlagen entsprechen – und der Kantonsrat sowie die Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zürich deshalb Vertrauen in die ihnen präsentierten Zahlen haben können.

Der Auftrag der Finanzaufsicht besteht im Kern aus der Prüfung und Beurteilung, ob die öffentlichen Aufgaben gesetzeskonform, sachgerecht und wirtschaftlich erbracht werden. Dies unabhängig davon, ob der Staat eine Aufgabe selbst ausführt oder diese an Dritte übertragen hat.

Die Finanzkontrolle liefert auf Basis der nach systematischen Verfahren vorgenommenen Erhebungen und Würdigungen von Sachverhalten eine unabhängige, objektive und zuverlässige Berichterstattung über den verantwortlichen Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Wirtschaftlichkeit des Handelns. Dabei verfolgt sie die Zielsetzung, mittels Beurteilung der finanzrelevanten Prozesse, der internen Kontrollen und des Risikomanagements sowie der Rechenschaft einen kontinuierlichen Beitrag zur Verbesserung der Effizienz, der Effektivität und der Beherrschung des innewohnenden Risikos zu erreichen.

# Leitbild

Mit dem Leitbild wird die Umsetzung der Rechtsgrundlagen ins praktische Wirken der Finanzkontrolle unterstützt.

Das Leitbild der Finanzkontrolle wurde parallel zur Gestaltung der Gesetzesänderung erarbeitet. Die Ergebnisse des Leitbildprozesses flossen auch in die ebenfalls erfolgte Überprüfung des Managementsystems und somit in sämtliche Prozesse und Strukturen ein.

Ein zentraler Zweck des Leitbilds stellt die Unterstützung von Leitung und Mitarbeitenden der Finanzkontrolle in ihrem Denken, Entscheiden und Handeln dar.

## **Unabhängigkeit und Kompetenz**

Die Finanzkontrolle handelt unabhängig und kompetent, um ein funktionsfähiges, stabiles und rechtskonformes staatliches Handeln zu unterstützen und weiterzuentwickeln.

## **Risiko und Relevanz**

Die Finanzkontrolle richtet ihr Handeln an den finanziellen und wirtschaftlichen Risiken des Kantons Zürich aus. Die Ergebnisse der Finanzaufsicht unterstützen die Entscheidungsträger in ihrer Aufgabenerfüllung. Die Tätigkeit der Finanzkontrolle fördert und sichert das Vertrauen in die Integrität der staatlichen Aktivitäten.

## **Nachvollziehbarkeit und Transparenz**

Die Finanzkontrolle gestaltet ihr Handeln jederzeit nachvollziehbar und klar. Sie steht mit den Verantwortlichen für die Dienst- und Oberaufsicht, wie auch mit den von ihr beaufsichtigten Organisationen und Einheiten, im Dialog und ist eine verlässliche Gesprächspartnerin.

## **Wahrung der berufsständischen Grundsätze**

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich zur Einhaltung der berufsständischen Grundsätze und Qualitätsstandards. Die Erfüllung dieser Normen soll in effizienter und effektiver Weise sowie in der für das staatliche Handeln gebotenen Ausgestaltung erfolgen.

## **Qualifizierte und motivierte Mitarbeitende**

Die Finanzkontrolle schafft ein motivierendes Umfeld, das die Mitarbeitenden in ihren Kompetenzen und Qualifikationen fördert und stärkt. Die Finanzkontrolle unterstützt eine offene Diskussionskultur und gegenseitige Wertschätzung.

# Qualitätspolitik

Das Managementsystem der Finanzkontrolle berücksichtigt die berufsständischen Grundlagen und erfüllt die ISO-Norm 9001:2015.

Die Finanzkontrolle verpflichtet sich, alle erforderlichen organisatorischen Massnahmen, die der Einhaltung der berufsständischen Grundlagen und Normen, der Prozessqualität und damit einer bestmöglichen Dienstleistung dienen, zu unterstützen. Diese Zielsetzung wird durch eine konsequente Umsetzung und Überwachung sowie eine kontinuierliche Überprüfung und Verbesserung der Strukturen und Prozesse erreicht.

Das Managementsystem der Finanzkontrolle wurde im Januar 2021 durch die Zertifizierungsstelle SGS auditiert und hat den Nachweis erbracht, dass die Anforderungen von ISO 9001:2015 weiterhin erfüllt werden. Die gemäss § 11 Finanzkontrollgesetz mindestens alle fünf Jahre vorgesehene Qualitätsbeurteilung seitens einer externen Stelle wurde letztmals im Jahr 2020 durch die vom Begleitenden Ausschuss beauftragte Finanzkontrolle des Kantons Bern durchgeführt. Finanzkontrollintern wird eine formelle Nachschau gemäss Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen.

# 3

## Leistungs- erbringung der Finanzkontrolle 2021

Die Finanzkontrolle bestätigte, dass die konsolidierte Rechnung 2020 des Kantons Zürich dem CRG und den massgebenden Verordnungen und Richtlinien entspricht.

### Abschlussprüfungen

Die Finanzkontrolle ist von Gesetzes wegen Abschlussprüferin der konsolidierten Rechnung des Kantons Zürich und der Rechnungen der konsolidierten öffentlich-rechtlichen Anstalten Universitätsspital Zürich, Kantonsspital Winterthur, Psychiatrische Universitätsklinik, Integrierte Psychiatrie Winterthur, Universität Zürich, der drei staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule sowie der Zentralbibliothek.

Mit Bericht vom 30. März 2021 bestätigte die Finanzkontrolle, dass nach ihrer Beurteilung die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich sowie die Einzelabschlüsse der konsolidierten öffentlich-rechtlichen Anstalten, für das am 31. Dezember 2020 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

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

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. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rech-

nung 2020 liegt bei 28,7 Mio. Franken zu Gunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses.

Nach wie vor stellen Bewertungs- und Darstellungsfragen bei Sachanlagen eine zentrale Herausforderung der kantonalen Rechnungslegung dar. Entgegen den Bestimmungen der Rechnungslegungsverordnung wurden im Jahr 2020 – ausserhalb des vorgesehenen Intervalls von vier bis acht Jahren – die Immobilien im Finanzvermögen neu bewertet. Darüber hinaus musste auf diverse Einzelfehler hingewiesen werden. So wurden bei vier vergebenen Baurechten die Vorgaben zur Bewertung der Grundstücke und Verbuchung der Einnahmenverzichtete nicht eingehalten.

Bezüglich der Rückstellungen wies die Finanzkontrolle erneut auf die Frage der sachgerechten Berücksichtigung der latenten Grundstückgewinnsteuern hin. Darüber hinaus zeigten sich in verschiedenen Bereichen Fehler und Abweichungen gegenüber den rechtlichen Anforderungen, die insgesamt zu einem überhöhten Ausweis von Rückstellungen führten.

Zur Bewältigung der gesundheitlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie haben der Kantonsrat und der Regierungsrat jeweils zeitnah eine erhebliche Anzahl an finanzrelevanten Beschlüssen gefasst. Mit Ausnahme einzelner Mängel bei Abgrenzungen, einer nicht ordnungsmässigen Rückstellung sowie einer nicht den Grundlagen entsprechenden Fondsentnahme konnte die Finanzkontrolle feststellen, dass die Massnahmen im Wesentlichen in der Rechnung des Kantons Zürich korrekt abgebildet wurden.

Wie bereits im Vorjahr wies die Finanzkontrolle auf subjektiv oder objektiv nicht quantifizierbare Unsicherheiten bezüglich der Werthaltigkeit hin. Dies betrifft insbesondere den Nutzwert der Sachanlagen einer Organisationseinheit sowie Grundstücke, die zu Marktpreisen eingestell wurden, obschon die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen dazu noch nicht gegeben sind. Ebenso erlaubt die angewandte Methode zur Bewertung von Tiefbauten keine abschliessende Aussage über die Richtigkeit der ausgewiesenen Werte.

Zwei Übertragungen von Grundstücken vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen basierend auf Beschlüssen des Kantonsrats wurden im Berichtsjahr nicht umgesetzt. Ebenso wurde ein Heimfall einer Anlage aus dem Jahr 2020 lediglich als Eventualforderung dargestellt und damit noch nicht ertragswirksam ausgewiesen.

Im Geschäftsbericht 2020 legt der Regierungsrat erstmals einen Beteiligungsbericht im Sinne von § 107 Kantonsratsgesetz vor. Grundsätzlich geht der Beteiligungsbericht auf alle gemäss dieser Grundlage geforderten Aspekte ein, bleibt jedoch in seiner Aussage knapp. Ob der vorliegende Beteiligungsbericht den Bedürfnissen des Gesetzgebers zu genügen vermag, muss dem Kantonsrat und insbesondere den zuständigen Aufsichtskommissionen überlassen werden. Darüber hinaus erscheint es nach Ansicht der Finanzkontrolle angezeigt, die bestehenden PCG-Grundlagen kurz- oder mittelfristig einer sorgfältigen Evaluation zu unterziehen.

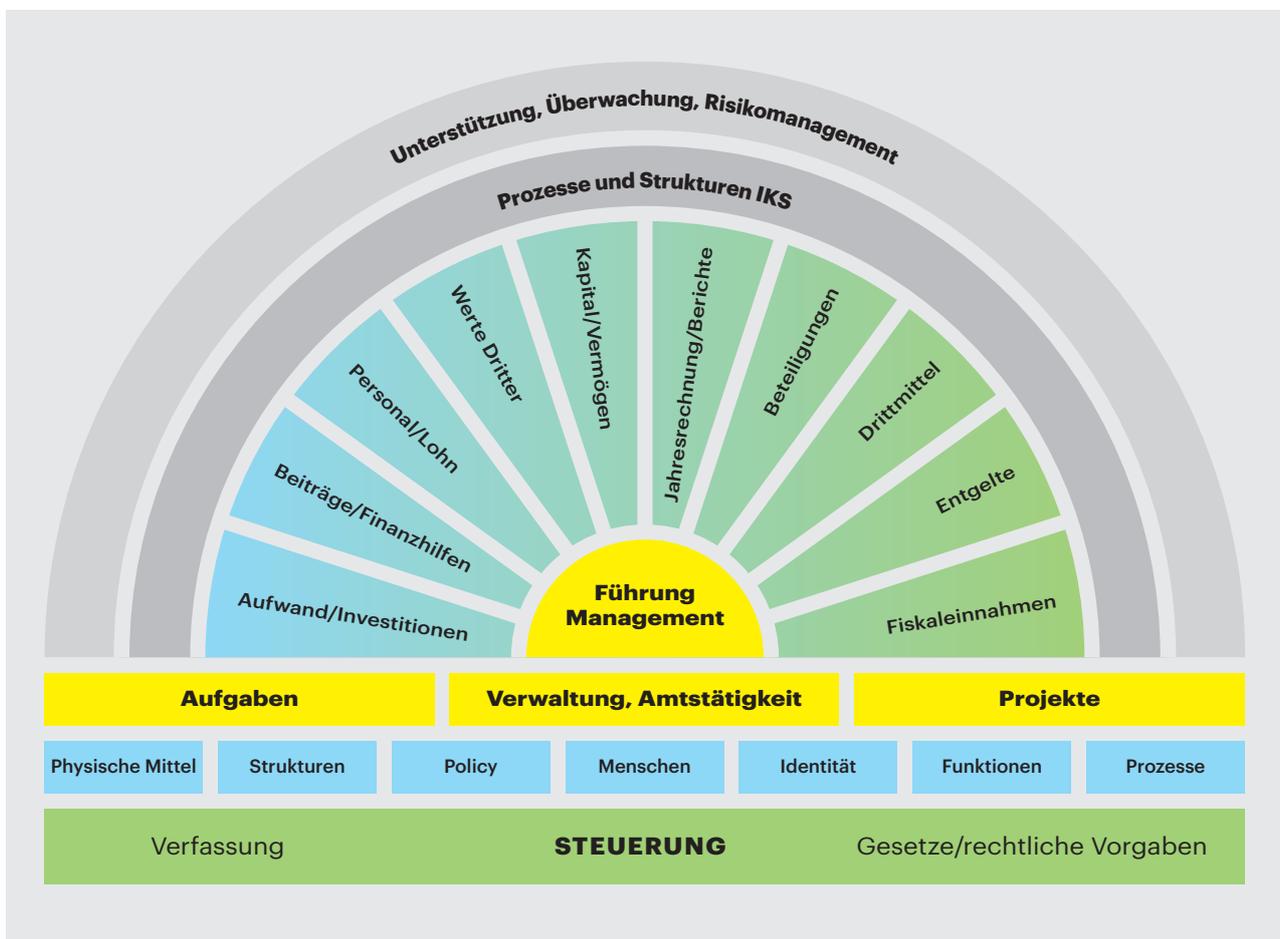
# Finanzaufsicht

Erkenntnisse zu Beschaffungswesen, Gebühren, IT, Risikomanagement und Governance standen im Zentrum der Finanzaufsicht. Ein besonderes Augenmerk lag aktualitätsbedingt auf Prüfungen hinsichtlich pandemiebezogener Leistungen des Kantons Zürich.

Die Finanzaufsicht der Finanzkontrolle umfasst gemäss § 15 d Abs. 1 Finanzkontrollgesetz die Prüfung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit. Prüfungsgegenstände der Finanzaufsicht der Finanzkontrolle betreffen ausschliesslich finanzrelevante Prozesse sowie die entsprechenden Führungs- und Überwachungsprozesse. Die Qualität wie auch die Effektivität der Aufgabenerfüllung, soweit diese keine direkte Auswirkung auf den Finanzhaushalt entfalten, sind dagegen nicht Gegenstand der Finanzaufsicht.

Die Finanzkontrolle arbeitet basierend auf einem ganzheitlichen risikoorientierten Prüfungsansatz zunehmend systemisch. Dabei kommt sowohl bei prozessorientierten Prüfungen wie auch bei Einzelfallprüfungen der kontextuellen Eingliederung wesentliche Bedeutung zu.

Die folgende Darstellung verdeutlicht die in diesem Zusammenhang relevanten Aspekte einer ganzheitlichen Organisationssicht.



Hinsichtlich Effizienz wie auch bezüglich Effektivität der Prüfungstätigkeit ist von zentraler Bedeutung, dass sich die Finanzkontrolle bei ihrer Arbeit auf wesentliche Aspekte konzentriert. Die Wesentlichkeit ergibt sich insbesondere aus der Frage: Wären Entscheidungen auf Legislativ-, Exekutiv- oder Managementebene anders gefällt worden, wenn der Sachverhalt bekannt gewesen wäre? Entsprechend stellen die Rechtsstaatlichkeit und die Transparenz der ausführenden Tätigkeiten,

der Führung, der Kontrolle und der Überwachung der Verwaltung öffentlicher Mittel oder des Empfängerkreises von Zuwendungen wesentliche Aspekte der Prüfung dar. Die Wesentlichkeit umfasst dabei qualitative und quantitative Elemente wie insbesondere den Einsatz erheblicher finanzieller Mittel, die Beachtung einschlägiger Rechtsgrundsätze oder die Sicherstellung der garantierten Rechte der Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftlicher Gruppen sowie der Exekutive und der Legislative.

## **Prüfungen**

Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr 39 Aufsichtsprüfungen durchgeführt. Dabei befassten sich 35 Prüfungen mit Aufgaben der allgemeinen Amtstätigkeit oder Projekten der Verwaltung (24) sowie der Anstalten (11). Bei vier Organisationseinheiten prüfte die Finanzkontrolle generelle Kontrollen der Informatikinfrastruktur sowie IT-Anwendungen. In einem Fall wurde der Finanzkontrolle ein Auftrag einer parlamentarischen Aufsichtskommission im Sinne von § 16 Finanzkontrollgesetz erteilt. Alle Prüfungen und deren Ergebnisse wurden mit einem schriftlichen Bericht abgeschlossen und mit den Verantwortlichen der geprüften Stellen besprochen.

Bei 32 Aufsichtsprüfungen wurden Feststellungen sowie Stellungnahmen der betroffenen Organisationseinheiten im Rahmen der Semesterberichte vom 7. September 2021 und 8. März 2022 den zuständigen Aufsichtskommissionen des Kantonsrats sowie dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht.

## **Ausgewählte Prüfungsfeststellungen und Hinweise Covid-19**

Die Prüfungen befassen sich mit den Konzepten und Instrumenten der Massnahmen zur Abfederung wirtschaftlicher Belastungen aufgrund der Anordnungen zur Eindämmung von Covid-19 in der Zuständigkeit des Kantons Zürich. Sie beziehen sich auf den Zeitraum von November 2020 bis Dezember 2021. Zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung befanden sich wesentliche Massnahmenpakete entsprechend weiterhin in Umsetzung, sodass die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Beitragshöhe im Einzelfall noch nicht endgültig feststanden. Gleiches gilt für nachgelagerte Kontrollhandlungen, Rückforderungs- und Rekursverfahren sowie etwaige Beitragsabrechnungen. Die Prüfungen der Finanzkontrolle basieren in erster Linie auf einem konstanten Monitoring des pandemiebezogenen Massnahmenspektrums sowie dessen Entwicklung. Betreffend Finanzhilfen an Dritte hat die Finanzkontrolle Einzelfallprüfungen in den Bereichen Härtefallprogramm, Ausfallentschädigungen Kultur, Ausfallentschädigungen familienergänzende Kinderbetreuung sowie Soforthilfen Sport durchgeführt.

Die Härtefallregelungen des Bundes stellen per Berichtszeitpunkt den wichtigsten und umfassendsten Massnahmenbereich dar. Systembedingt führen sowohl normative Bestimmungen als auch parallel dazu bestehende Interpretationsspielräume zu Fragestellungen. Insbesondere die ersten Zuteilungsrunden zeichneten sich dabei durch die Abwägung von Ressourceneinsatz und Interessenslage aus. Trotz eines umfassenden Missbrauchskonzepts sowie der mittlerweile erfolgten Kontrollausweitung bleibt das Erkennungsrisiko mutwilliger Falschangaben bestehen.

Sowohl in politischer Hinsicht als auch mit Blick auf deren Volumen bilden die Ausfallentschädigungen im Kultursektor einen ebenfalls relevanten Massnahmenbereich. Im Rahmen der Prüfungshandlungen konnten Hinweise abgegeben werden, welche im Einzelfall zur Neu-

beurteilung der Schadensberechnungen führten und in die Erarbeitung und Festlegung der Praxis der Bearbeitung der Gesuche einfließen.

Die Beurteilung von Höhe, Angemessenheit sowie der Zweckgerechtigkeit von Soforthilfen im Sportbereich erforderte insbesondere die Analyse der massgebenden Jahresrechnungen. Per Prüfungszeitpunkt lagen die notwendigen Dokumentationen noch unvollständig vor, weshalb weitgehend keine prüfungsfähigen Grundlagen zur Verfügung standen. Als Zwischenfazit kann festgestellt werden, dass teilweise Unsicherheiten bezüglich der Nothilfe im engeren Sinne und der eher mittel- bis langfristigen Sicherung von Vereinsstrukturen bestehen.

Die Finanzkontrolle konnte im Rahmen der kontinuierlichen Prüfungen diverse Hinweise zur Prozessgestaltung aber auch zur Beurteilung von Einzelfällen einbringen. Ausgehend von den Hinweisen der Finanzkontrolle wurden und werden einzelne retrograde Rückforderungsansprüche geprüft.

Unter Berücksichtigung der situationsbedingten Zielkonflikte anerkennt die Finanzkontrolle die untersuchten Vollzugsmassnahmen als sachgerecht. Dabei ist davon auszugehen, dass sich sowohl die Massnahmenkonzeption als auch deren Umsetzung gemessen an den zeitlichen und sachlichen Umständen in Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielsetzungen und den Grundsätzen der Ordnungsmässigkeit befinden. Dies gilt insbesondere auch für die Inkaufnahme eines vereinzelt möglichen Missbrauchspotenzials.

## **Beschaffungen**

Bei vier Organisationseinheiten befassten sich die Prüfungen der Finanzkontrolle mit Beschaffungen. Mit der Beschaffungspolitik hat der Regierungsrat für das kantonale Beschaffungswesen Grundsätze festgelegt, wie im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der mögliche Handlungsspielraum genutzt werden soll. Die Grundsätze halten dabei fest, dass die Beschaffungen wirtschaftlich, ökologisch, sozial und transparent erfolgen und die Beschaffungsstellen ihre Aufgaben risikobewusst, korrekt, kompetent, neutral und fair wahrnehmen. Die im Berichtsjahr geprüften selbständigen Anstalten des Bildungsbereichs arbeiten sinngemäss nach ähnlichen Grundsätzen, die aber deutlich weniger ausgeprägt ausformuliert sind. Soweit beurteilbar, unterstützt die bestehende Beschaffungsorganisation die Ziele des Beschaffungswesens und es sind entsprechende Prozesse und Strukturen eingerichtet.

Besondere Situationen ergeben sich im Rahmen von Projekten sowie bei dezentraler Beschaffungsorganisation. Gemeinsam haben diese Fälle, dass sie hinsichtlich der beschaffungspolitischen Grundsätze bislang keiner systematischen Überprüfung der Beschaffungsstrategie unterzogen wurden. Dies führt dazu, dass im Einzelfall, neben der Einhaltung von vergaberechtlichen Bestimmungen, Aspekte der Wirtschaftlichkeit der Transparenz und des Risikobewusstseins zu Feststellungen und Hinweisen der Finanzkontrolle Anlass geben.

Die Einhaltung des Vergaberechts steht häufig in Konkurrenz zur zeitnahen und aus Sicht der Organisationseinheit bedürfnisgerechten Beschaffung von Lieferungen und Leistungen. Die Einheit der Materie, sprich die Anforderung an die kumulative Betrachtung von Beschaffungen sowohl in der zeitlichen Abfolge als auch bezüglich der materiellen Zusammengehörigkeit, ist zu berücksichtigen. Ebenso stellen sich immer wieder Fragen zur Rechtfertigung von vergaberechtlichen Aus-

nahmen. Dabei kommt der Dringlichkeit besondere Bedeutung zu. Diese kann aus Sicht der Finanzkontrolle jedoch nur dann geltend gemacht werden, wenn einerseits ein kausaler Zusammenhang mit der Beschaffung besteht und andererseits die verzugslose Vergabe erheblichen Einfluss auf das Projekt insgesamt entfaltet.

### **Gebühren**

Entgelte aus Gebühren müssen die drei Prinzipien Legalität, Kostendeckung und Äquivalenz erfüllen. Bei der Festsetzung des Gebührenrahmens besteht jeweils ein Ermessensspielraum. Dieser bleibt jedoch insbesondere in Anwendung des Äquivalenz- und des Kostendeckungsprinzips nach oben begrenzt. Die Finanzkontrolle weist im Rahmen verschiedener Prüfungen auf diese Aspekte hin und empfiehlt, die Gebührentarife und deren Anwendung im Einzelfall zu überprüfen.

So steht beispielsweise die Gebührenfestsetzung im Übertretungsstrafrecht im Spannungsfeld der bereits heute im schweizerischen Vergleich eher hoch angesetzten Gebühren einerseits und der sich zunehmend verschlechternden Kostendeckung der damit betrauten Statthalterämter andererseits. Die Prüfungen der Finanzkontrolle deuten darauf hin, dass sowohl eine Überprüfung der wesentlichsten Kostenfaktoren – Personalkosten und Forderungsverluste – als auch eine Analyse des Potenzials durchgängiger Schnittstellen angezeigt erscheinen. Dabei sollen auch Fragen einer Vereinheitlichung der angewandten Praxis bei der Gebührenfestsetzung sowie die Erzielung von signifikanten Skaleneffekten bei funktionalen Anpassungen mitberücksichtigt werden. Die Direktion der Justiz und des Innern weist in ihrer Stellungnahme auf den Entwicklungsschwerpunkt gemäss KEF 22-26 «Optimierung der Abläufe zwecks Effizienzsteigerungen» hin.

### **Generelle IT-Kontrollen und Anwendungsprüfungen**

Die Produktion der Finanzzahlen und die Geschäftsprozesse werden durch immer komplexere IT-Anwendungen automatisiert. Auf IT-unterstützte Geschäftsprozesse und deren Datenflüsse in die Buchhaltung ist aber nur so weit Verlass, wie sichergestellt ist, dass die zugrundeliegenden IT-Anwendungen korrekt funktionieren und nicht missbraucht werden können. Insbesondere bedarf es der vollen Transparenz über die Nutzung der IT-Anwendungen, d. h. die sichtbare und nachvollziehbare Darstellung aller Benutzenden und deren Handlungen. Die Finanzkontrolle hat bei vier Organisationseinheiten entsprechende Prüfungen vorgenommen. Regelmässig weist die Finanzkontrolle auf Fragestellungen zu Schnittstellen innerhalb der kantonalen Verwaltung aber auch auf solche zwischen dem Bund und dem Kanton hin.

So können beispielsweise Daten des vom Bund betriebenen Zentralen Migrationsinformationssystem «ZEMIS», welches die Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich – wie Struktur und Inhalt, Meldepflichten, Zugriffsrechte, Bekanntgabe der Daten, Datenschutz und Informatiksicherheit sowie die Verrechnung der ausländerrechtlichen Gebühren – unterstützt, nicht automatisch in das kantonale System SAP importiert werden. Diese manuelle Schnittstelle weist ein erhöhtes Risiko auf, dass die erforderlichen Daten nicht richtig und vollständig in das Finanzbuchhaltungssystem übernommen werden. Dies erfordert neben dem Aufwand der manuellen Bearbeitung besondere Massnahmen im Bereich des internen Kontrollsystems.

Auch bei der Datenübernahme der Statthalterämter aus der von der Kantonspolizei für die Bussenadministration eingesetzten IT-Anwendung in die Verfahrensadministration der Direktion der Justiz und des Innern bestehen Fragestellungen. Grundsätzlich werden Übertretungen sowie Ordnungsbussen ohne zeitgerechten Zahlungseingang bei der Kantonspolizei an die Statthalterämter verzeigt und das elektronische Dossier via Schnittstelle übertragen. Zusätzlich werden die fallzugehörigen physischen Dossiers ausgetauscht. Die aktuelle Vorgehensweise ist doppel-spurig, fehleranfällig und führt zu erhöhtem Verwaltungsaufwand.

Besondere Mängel erkennt die Finanzkontrolle darüber hinaus im Einzelfall bei der Berechtigungsvergabe und der Benutzerverwaltung.

## **Risikomanagement**

Das Fehlen eines einheitlichen Risikomanagements der im Verantwortungsbereich des Regierungsrats stehenden Organisationseinheiten wurde von der Finanzkontrolle schon verschiedentlich thematisiert. Seit 2005 wird auf exekutiver Ebene die Stärkung des Risikomanagements beraten; dies letztmals 2021. Dabei wurde die Staatskanzlei beauftragt, bis zum 30. Juni 2022 ein Konzept zur Einrichtung eines integralen Risikomanagements auf Stufe Regierungsrat vorzulegen. Hinsichtlich der Bewältigung von Risikofolgen stellt die Finanzkontrolle fest, dass im Zusammenhang mit dem Versicherungsdienst der Finanzdirektion nicht abschliessend geklärte Fragen bestehen:

- Wie erfolgt die Einbindung des Versicherungsdienstes der Finanzdirektion in das integrale Risikomanagement hinsichtlich der Massnahmen zur Schadensbegrenzung?
- Welche Auswirkungen hat das integrale Risikomanagement auf das heutige Versicherungskonzept?

Gemäss Auffassung der Finanzkontrolle sind diese Aspekte zur Bewältigung von Risikofolgen im Projekt «Integrales Risikomanagement» zu adressieren.

## **Steuerung und Aufsicht – Governance**

Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr bei den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ), beim Universitätsspital und den Fachhochschulen eine Prüfung der Führung, Steuerung und Aufsicht (Governance) durchgeführt.

Obschon mit den PCG-Richtlinien des Regierungsrats eine Grundlage zur Führung, Steuerung und Aufsicht der Beteiligungen vorliegt, ist festzuhalten, dass die geprüften Anstalten unterschiedlich gesteuert und beaufsichtigt werden.

Im Grundsatz obliegt die Aufsicht über die Anstalten dem Regierungsrat. Die Oberaufsicht übt der Kantonsrat aus. Dieser bezieht sich dabei auf die Aufsicht des Regierungsrats. Obschon diese Regelung im Grundsatz besteht, erscheint bei den EKZ nicht abschliessend geklärt, ob die Steuerung durch den Regierungsrat über die Eigentümerstrategie oder den Kantonsrat und das EKZ-Gesetz erfolgt. Diese unklare Situation führt in der Folge dazu, dass die vom Regierungsrat verabschiedete Eigentümerstrategie im Falle eines Dissenses mit dem Verwaltungsrat kaum durchgesetzt werden kann.

Bezüglich des Einsitzes von Mitgliedern des Regierungsrats im obersten Führungsorgan ist in den PCG-Richtlinien unter anderem vorgesehen, dass nur dann Einsitz genommen wird, wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert oder eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone besteht. In den Spitalräten bestehen aktuell keine Vertretungen durch Mitglieder des Regierungsrats. Dagegen nehmen zwei Mitglieder des Regierungsrats im EKZ Verwaltungsrat Einsitz. Der Fachhochschulrat und der Universitätsrat werden von der Bildungsdirektorin präsidiert.

Diese unterschiedliche strukturelle Ausgestaltung der einzelnen Organisationen hat in der Folge Auswirkungen auf die Art und Weise, wie die Funktionen bezüglich Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen und damit die Steuerungs- und insbesondere die Aufsichtsprozesse ausgestaltet sind und gelebt werden. So kann beispielsweise für die Führung des Fachhochschulrats festgestellt werden, dass mit dem Einsitz der Bildungsdirektorin in den Fachhochschulrat die Einbindung der Hochschulen in das politische Umfeld gewährleistet wird. Das Führungsprinzip und die Zusammenarbeit ist dabei in der Wahrnehmung der Finanzkontrolle geprägt durch Partizipation und gegenseitiges Vertrauen und beruht weniger auf engeren Kontrollen und Überwachung. Ausdruck hiervon ist auch die gemeinsame Verantwortung über die Strategiefestlegung im Sinne einer «shared governance». Dagegen kann für die Anstalten des Gesundheitswesens festgestellt werden, dass diese eher nach dem Verständnis der PCG-Richtlinien organisiert sind.

Für die kantonalen Fachhochschulen besteht aktuell keine Eigentümerstrategie. Der Regierungsrat hat mit Verweis auf die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung auf die Fassung einer Eigentümerstrategie verzichtet. Es stellt sich die Frage, ob die kantonalen Ziele aus Gewährleistersicht und diejenigen aus Eignersicht im Rahmen der Spezialgesetzgebung angemessen berücksichtigt sind. In der engeren Betrachtung der Finanzaufsicht stellt sich diese Frage insbesondere bezüglich der Verantwortlichkeiten im Bereich des Risikomanagements und des internen Kontrollsystems sowie der Transparenz und Rechenschaftsablage. Aufgrund dieser Ausgangslage wäre zu erwarten, dass dem Fachhochschulrat bezüglich Vorgaben über die mittelfristigen Zielsetzungen aus Gewährleister- und Eignersicht eine wesentliche Bedeutung zukommt. Nicht zuletzt deshalb, weil dieser die Eignerinteressen gegenüber der operativen Leitung zu vertreten hat. Die Finanzkontrolle stellt jedoch fest, dass diesbezüglich lediglich punktuelle Vorgaben bestehen. Darüber hinaus gehende Zielvorgaben, die den gesamten Leistungsauftrag einer Fachhochschule umfassen und auf die Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung abzielen, konnte die Finanzkontrolle nicht vorfinden. Die umfassende Verantwortung der obersten operativen Leitungen der Schulen kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den Fachhochschulen ohne Berücksichtigung des Fachhochschulrats direkt mit den einzelnen Organisationen abgeschlossen werden.

Die eingangs beschriebene Unsicherheit bezüglich der Steuerung der EKZ durch den Regierungsrat über die Eigentümerstrategie oder den Kantonsrat via das EKZ-Gesetz kann am Beispiel der Auslandsbeteiligungen deutlich gemacht werden. Obschon sich der Regierungsrat im vorliegenden Fall gegen bestimmte Auslandsbeteiligungen ausgesprochen hat, entschied der Verwaltungsrat mit Blick auf die gesetzlichen Anforderungen solche einzugehen. So stellt sich bezüglich Governance

die Frage, ob die Eigentümerstrategie basierend auf den PCG-Richtlinien des Regierungsrats als Steuerungsinstrument des Eigentümers geeignet ist, um aus Sicht des Regierungsrats unerwünschte Entwicklungen oder Geschäftsstrategien zu unterbinden.

Bei allen geprüften Organisationseinheiten stellt die Finanzkontrolle fest, dass in den Bereichen der Compliance- und Risikomanagementsysteme der Organisationseinheiten sowie bezüglich der über die engere Rechnungslegung hinausgehenden Rechenschaft Verbesserungspotential besteht.

Die Finanzkontrolle hält an dieser Stelle fest, dass aufgrund der sehr unterschiedlichen Ausprägung der Strukturen, Funktionsgestaltungen und Prozesse keine Aussagen über die Qualität der Führung der einzelnen Organisationseinheiten, deren Leistungen oder zur sach- und zeitgerechten strategischen Ausrichtung gemacht werden dürfen. Dennoch erachtet die Finanzkontrolle die aktuelle Situation 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.

## Revisionsstellenmandate

Die Annahme von Revisionsstellenmandaten bedingt ein besonderes öffentliches Interesse.

Seit der letzten Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes per 1. Januar 2019 ist die Möglichkeit der Revisionsstellenaktivitäten der Finanzkontrolle explizit enger formuliert. Mit der Festlegung «Die Finanzkontrolle kann als Revisionsstelle weitere Abschlussprüfungen vornehmen, soweit ein besonderes öffentliches Interesse besteht» legt der Gesetzgeber fest, dass nur bei besonderem öffentlichem Interesse ein entsprechendes Engagement in Erwägung gezogen werden kann.

Hintergrund dieser Formulierung ist die Schärfung der Abgrenzung zwischen Finanzaufsicht und Abschlussprüfung. Gemäss Willen des Gesetzgebers soll sich die Finanzkontrolle im Grundsatz auf die Finanzaufsicht konzentrieren und nur noch beim Kanton und dessen konsolidierten Anstalten als Abschlussprüferin wirken.

Ein besonderes öffentliches Interesse liegt vor, wenn Synergien mit der Finanzaufsicht bestehen. Die grössten Einzelmandate auf Revisionsstellenbasis betreffen die beiden Kantonalorganisationen der anerkannten Religionsgemeinschaften; die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft. Das besondere öffentliche Interesse lässt sich hierbei aus deren Steuererhebung mittels Anknüpfung am kantonalen Steuersystem herleiten. Auch die im Kirchengesetz vorgeschriebene Überprüfung der Einhaltung der sogenannten «negativen Zweckbindung der Kirchensteuern juristischer Personen» stellt ein Kriterium dar. Weiter wirkt die Finanzkontrolle bei wenigen nationalen Fachkonferenzen sowie bei einzelnen interkantonalen Konkordaten als Abschlussprüferin. Innerhalb des Mandatsbereichs führt die Finanzkontrolle diverse AHV-Arbeitgeberkontrollen sowie Prüfungen der Familienzulagen durch.

Ist das besondere öffentliche Interesse nicht gegeben, hat sich die Finanzkontrolle von den Mandaten zu trennen. Entsprechend erklärte die Finanzkontrolle in den Jahren 2019 bis 2021 bei diversen bisherigen Revisionsstellenmandaten ihren Rücktritt. Sie ist damit noch bei rund einem Dutzend privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationen als Abschlussprüferin tätig.

Die genannten Dienstleistungen werden nach Aufwand verrechnet. Eine Liste aller im Jahr 2021 durchgeführten Abschlussprüfungen ist dem Tätigkeitsbericht in Anhang 2 beigelegt.

## **Berufsständisches Umfeld**

### **Entwicklungen im nationalen und internationalen berufsständischen Umfeld**

Die Finanzkontrolle engagiert sich im berufsständischen Umfeld in diversen Gremien und Organisationen.

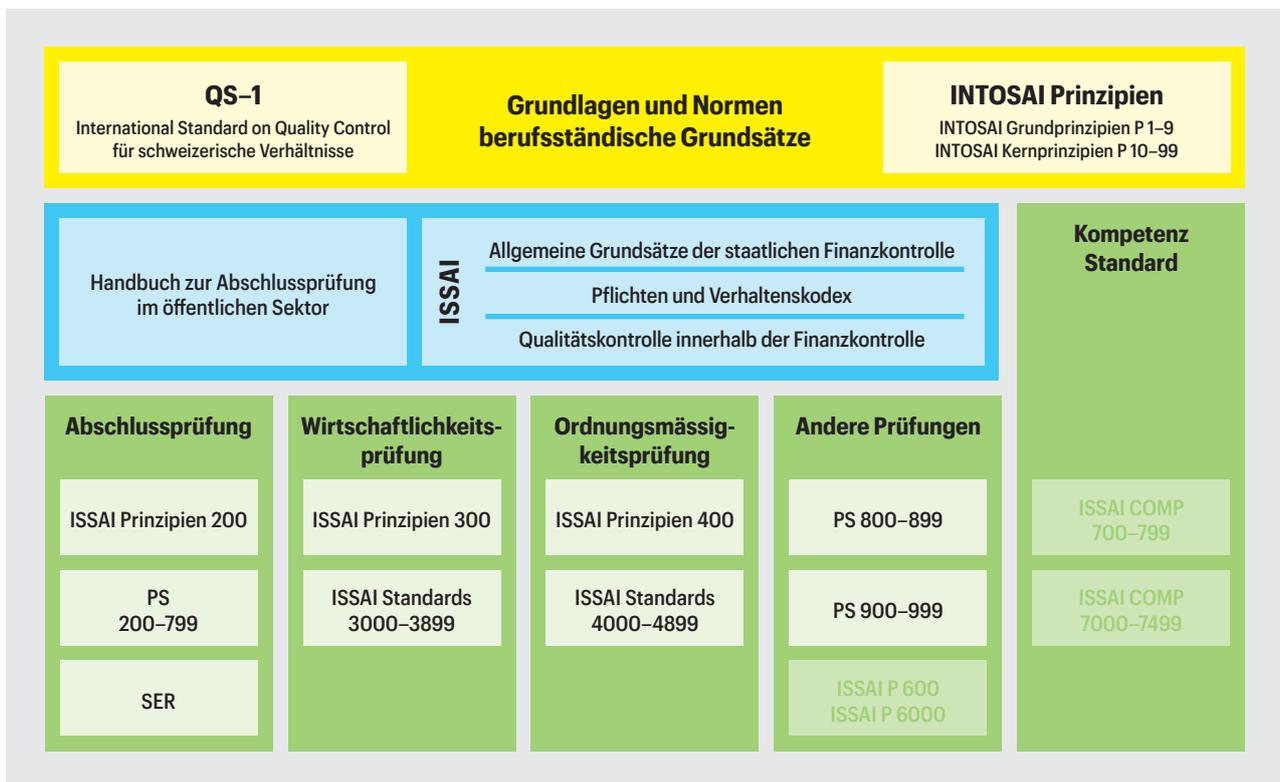
Die Finanzkontrolle ist bei der Erfüllung ihrer Aufgabe gefordert, sich an berufsständischen Grundlagen zu orientieren. Dabei stehen bezüglich der Fragen der Finanzaufsicht insbesondere das INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP) sowie bezüglich der Abschlussprüfung die für die Schweiz massgebenden Grundlagen der Prüfungsstandards und ergänzend das Handbuch zur Abschlussprüfung der schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen im Zentrum.

Das berufsständische Umfeld ist einer kontinuierlichen Entwicklung unterworfen. So hat die Berufsorganisation EXPERTsuisse per Ende 2021 einen Entwurf «Schweizer Standards zu Abschlussprüfung (SA-CH / 2022)» in die Vernehmlassung gegeben. Diese neuen Standards sollen für die Prüfung von Jahresrechnungen und weitere Prüfungsleistungen, die nach dem 15. Dezember 2022 erfolgen, Anwendung finden. Die Konferenz der Finanzkontrollen wird das für die Finanzkontrollen massgebende Handbuch zur Abschlussprüfung im Laufe des Jahres 2022 auf die neuen Standards anpassen, sodass für die Prüfung der Rechnungen 2022 eine aktualisierte Grundlage vorliegen dürfte.

Ebenso erarbeiten die internationale Organisation der obersten staatlichen Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI) sowie die europäische Organisation der unabhängigen regionalen Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle (EURORAI) ein Framework für die Finanzaufsicht.

Die Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein haben basierend auf dem INTOSAI-Framework eine Leitlinie für die Finanzaufsicht erarbeitet. Soweit kantonale Finanzkontrollen Aufgaben der internen Revision wahrnehmen, wird empfohlen, sich an den Grundlagen für die berufliche Praxis (IPPF) des Institutes of Internal Auditors (IIA) zu orientieren. Alle vorgenannten Grundlagen und Normen verfolgen in ihrer Grundkonzeption die Sicherstellung der Qualität der durchgeführten Prüfungen, die Stärkung der Glaubwürdigkeit der Prüfberichte für die Nutzerinnen und Nutzer sowie die Erhöhung der Transparenz des Prüfprozesses.

Das Normenkonzept der Finanzkontrolle richtet sich an ordnungsmässigen, wirtschaftlichen, ethischen, effizienten und wirksamen Abläufen aus, um zeitgerechte und fachlich einwandfreie Finanzaufsichtsleistungen und Abschlussprüfungen zu erbringen.



### Normativer und systemischer Prüfungsansatz

Aus heutiger Sicht weitestgehend unbestritten ist, dass die Assurance-Aktivität die Kernaufgabe der Finanzkontrolle darstellt. Unter «Assurance» wird die Gesamtheit der in einer Organisation bestehenden Überwachungs- und Kontrollfunktionen verstanden, welche die oberste Führung und Aufsicht bei der Zielerreichung in den Bereichen Risk, Compliance und Berichterstattung unterstützen.

Diesem Anspruch muss die Finanzkontrolle jederzeit gerecht werden. Ausgangspunkt für die Prüftätigkeit sind die Schlüsselrisiken und entsprechende interne Kontrollen sowie Gegenmassnahmen. Mit einem normativen, regelbasierten Prüfungsansatz werden dabei Abweichungen von einem widerspruchsfreien, klar geregelten «Soll-Zustand» des geprüften Organisationsbereichs erarbeitet. Der Sollzustand bezeichnet die Messlatte, gegen welche geprüft wird.

Auch in der öffentlichen Verwaltung des Kantons Zürich stehen Führungskräfte und Organisationseinheiten sich verändernden Rahmenbedingungen und Herausforderungen gegenüber. Nicht zuletzt die Herausforderungen der Pandemie haben gezeigt, dass

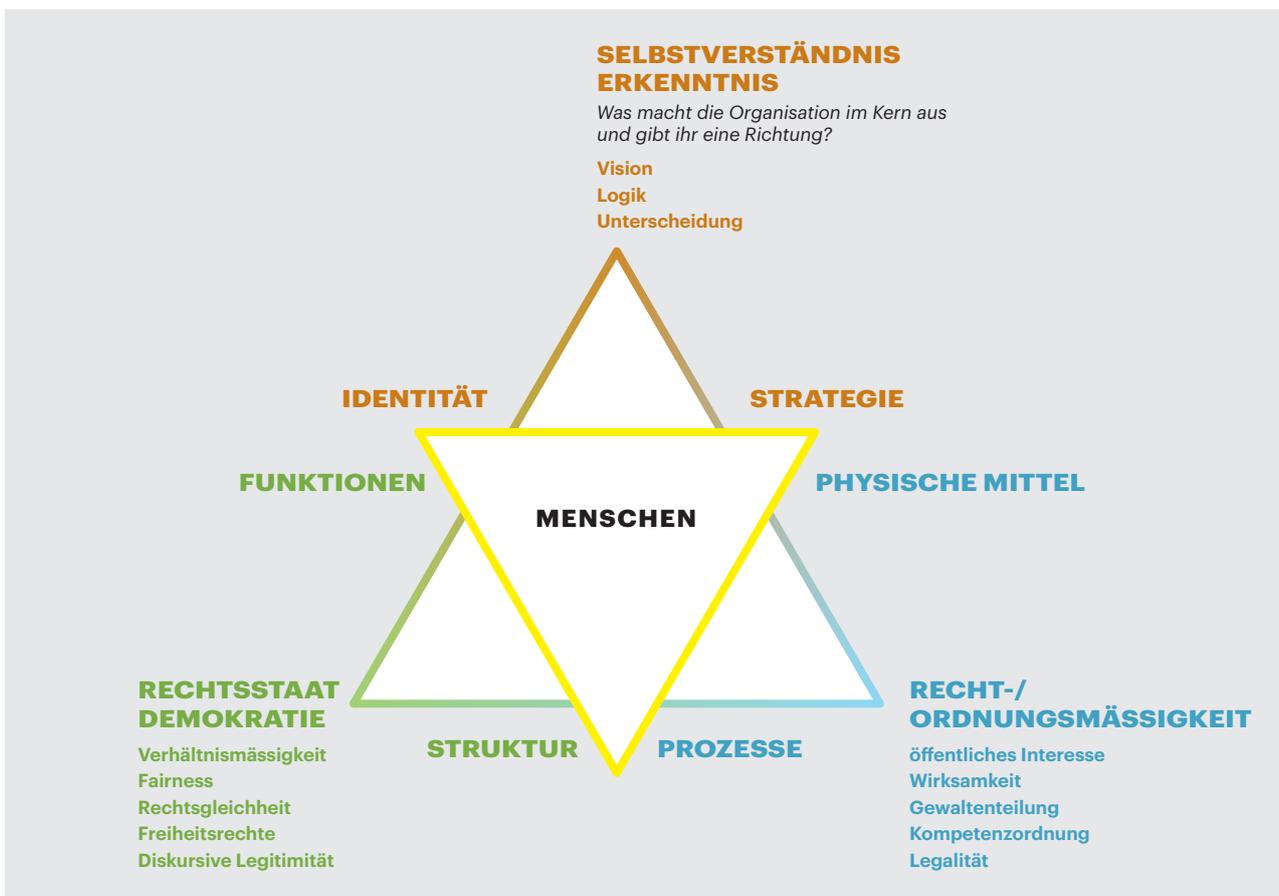
- Schwankungen und Schnellebigkeit,
- Unsicherheit und Unvorhersehbarkeit von Ereignissen,
- Vielschichtigkeit und grosse Anzahl von Einflussfaktoren sowie
- Mehrdeutigkeit und damit unterschiedliche Deutung und Wahrnehmung von Informationen zu Orientierungsverlust und zu neuen Sicht- und Reaktionsweisen führen.

In einem Umfeld in dem zunehmend auch Grauschattierungen bestehen und anerkannt sind, kann es auch für die Finanzkontrolle deshalb im Einzelfall anspruchsvoll sein, einen sinnvollen Sollzustand zu definieren.

Seit einigen Jahren wird in der Fachwelt die Anwendung eines systemischen Prüfungsansatzes, der den traditionellen normativen Ansatz ergänzt, diskutiert.

Im Gegensatz zu den normativen Prüfungsansätzen wird bei systemischen Ansätzen ein Gesamturteil gebildet. Der Gewinn eines systemischen Prüfungsansatzes liegt insbesondere darin, dass komplexe Fragen, wie sie sich beispielsweise bei Prüfungen der Governance stellen, mit ihrer Unsicherheit in den Prüfungsprozess eingebracht werden. Die Finanzkontrolle Kanton Zürich orientiert sich dabei insbesondere an den Trigon-Konzepten. Dabei kommt einer ganzheitlichen Sicht auf Organisationen und damit der Kontextualität der Feststellungen wesentliche Bedeutung zu.

Um gute und fachlich fundierte Prüfungsergebnisse in Unsicherheit zu erarbeiten, kann es beispielsweise sinnvoll sein, den Sollzustand möglichst frühzeitig gemeinsam mit den Geprüften zu erarbeiten und zu validieren. Um bei einem solchen Vorgehen jederzeit die erforderliche Unabhängigkeit zu wahren, ist es wichtig, Fragestellungen von verschiedenen Seiten her zu beleuchten. Nachfolgende Darstellung zeigt die Wesenselemente einer Organisation, deren Interaktion bei der Beurteilung von Sachverhalten zu berücksichtigen ist. Ebenso sind auch die Zugänge aus dem Selbstverständnis, der Demokratie und damit der diskursiven Legitimität sowie der geltenden Recht- und Ordnungsmässigkeit gleichwertig mitzuberechnen.



In Anlehnung an Andersch/Martin: Werte und Entwicklungsraum basierend auf Systemkonzept nach Glasl als Meta-Modell für die ganzheitliche Erfassung von Organisationen mit dem Glaubenspolaritäten-Schema nach SySt®

Die Finanzkontrolle erkennt in dieser ganzheitlichen und kontextuellen Sicht einen wesentlichen Gewinn hinsichtlich einer bestmöglichen Unterstützung von Regierungsrat und Kantonsrat in ihrer Aufsichtsverantwortung. Auch wenn systemisches Prüfen und Prüfen in Unsicherheit im vorgenannten Sinn anspruchsvoll ist und von den Prüfenden teilweise neue Kompetenzen fordert, wird die Finanzkontrolle diese Entwicklungen mit Interesse verfolgen und zunehmend bei der eigenen Arbeit berücksichtigen.

## **Mitwirkung in berufsständischen Organisationen**

### **Fachvereinigung und Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen**

Um die vorgenannten Entwicklungen zeit- und sachgerecht für die schweizerischen Verhältnisse und in der Folge für den Kanton Zürich zu adaptieren und umzusetzen, unterstützen die verschiedenen Arbeitsgruppen der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein die kantonalen und städtischen Finanzkontrollen mit methodischen Grundlagen sowie mit Aus- und Weiterbildungsangeboten. Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich stellt das Präsidium der Fachvereinigung und führt die Geschäftsstelle (siehe [www.finanzkontrolle.ch](http://www.finanzkontrolle.ch)). Weiter engagiert sich die Finanzkontrolle des Kantons Zürich im Leitungsgremium der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen. Diese dient als Bindeglied der Finanzaufsicht des Bundes, der französischsprachigen Kantone und des Tessins.

### **Fachkommission für den öffentlichen Sektor von EXPERTsuisse**

Die Anknüpfung an den privatwirtschaftlichen Berufsstand erfolgt unter anderem durch die aktive Mitwirkung der Finanzkontrolle in der Fachkommission für den öffentlichen Sektor von EXPERTsuisse. Auf diese Weise ist die Finanzkontrolle an zentraler Stelle in die Weiterentwicklung der auch von privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaften angewandten Prüfungsstandards involviert. Diese Arbeiten ergänzen das Wirken der Fachvereinigung insofern, als EXPERTsuisse den Schwerpunkt nicht auf Prüfungen im kantonalen Umfeld legt, sondern auf solche des kommunalen Bereichs.

### **Internationale Gremien**

Die globalen Entwicklungen im Berufsstand beeinflussen die Arbeit der Finanzkontrolle in erheblicher Weise. Es ist deshalb angezeigt, dass auch international ein Austausch stattfindet. Als Mitglied des Deutschen Instituts für Interne Revision wirkt die Finanzkontrolle insbesondere im Arbeitskreis für öffentliche Institutionen mit. Aktuell befasst sich dieser Arbeitskreis mit der sachgerechten Einbindung von Strategien der Organisationen, mit der Berücksichtigung übergeordneter politischer Legislatorschwerpunkte in der Prüftätigkeit sowie dem prüferischen Umgang mit der zunehmenden Digitalisierung.

Daneben verfolgt die Finanzkontrolle als Mitglied von EURORAI (Vereinigung der regionalen Rechnungskontrollbehörden in Europa) die Entwicklungen in weiteren europäischen Ländern. Aktuelle Themen in dieser Vereinigung sind, neben der Wirksamkeit der Finanzkontrolle im Sinne der übergeordneten Zielsetzung, die Digitalisierung sowie die Bewältigung der Pandemie.

# 4

## Finanzkontrolle intern

Die Organisation der Finanzkontrolle gliedert sich in drei Abteilungen und eine Gruppe «Besondere Aufgaben».

### Organisation

Seit dem ersten Quartal 2021 ist die Aufbauorganisation der Finanzkontrolle durch drei Abteilungen sowie eine direkt der Leitung unterstellte Gruppe «Besondere Aufgaben» geprägt. Massgebend für die Reorganisation war die Weiterentwicklung der in den berufsständischen Grundlagen geforderten fachlichen Auftragsverantwortung für Aufsichtsprüfungen. Diese zusätzliche Führungsaufgabe im Bereich der Qualitätssicherung wird von den Abteilungsleitenden wahrgenommen.

Für jede Revision wird aus dem Kreis aller Prüferinnen und Prüfer die geeignete Personalzusammensetzung definiert. Spezifisches Wissen und Erfahrung stellen Einflussfaktoren dar. Der daraus resultierende Austausch zwischen den Mitarbeitenden verschiedener Abteilungen fördert eine gleichmässige Qualität. Ebenso ermöglicht dieses Vorgehen eine optimale Ressourcennutzung.

Die Leitung der Finanzkontrolle, ergänzt durch die Abteilungsleitenden, nimmt in zweiwöchentlichen Meetings die operative Steuerung der Leistungserbringung wahr. In dieser Zusammensetzung, unter Beizug der stellvertretenden Abteilungsleitenden und einer Vertretung der Gruppe «Besondere Aufgaben», wird zudem eine Leitungskonferenz gebildet, welche sich der strategischen Weiterentwicklung sowie relevanten Prozessanpassungen der Finanzkontrolle widmet. Die Funktion der Leitungskonferenz ist beratend. Die abschliessende Entscheidkompetenz liegt bei der Leitung Finanzkontrolle.

# Personal

30 Mitarbeitende wirken für die Finanzkontrolle.

## Personalbestand

Der Personalbestand entwickelte sich im Jahr 2021 wie folgt:

	Stelleneinheiten
1. Januar 2021	25.7
1 Austritt (per 31. Juli 2021)	-1.0
1 Eintritt (per 16. August 2021)	1.0
1 Eintritt (per 1. Dezember 2021)	1.0
Bestand 31. Dezember 2021	26.7

Die Geschäftsleitung des Kantonsrats, welcher die Finanzkontrolle gemäss § 1 Abs. 3 Finanzkontrollgesetz administrativ zugeordnet ist, hat sich im Berichtsjahr mit der Ressourcenfrage der Finanzkontrolle befasst. In einer Grundsatzdiskussion wurde der mittelfristige Mittelbedarf thematisiert. Dass der seit 20 Jahren unveränderte Stellenplan der Finanzkontrolle einer Überprüfung bedarf, findet Anerkennung. Eine Stellenplangenehmigung durch eine exekutive oder legislative Behörde ist nicht vorgesehen. Nicht antastbar ist jedoch die Budgethoheit des Kantonsrats. In diesem Sinne wurden die Absichten des Leiters Finanzkontrolle, innerhalb von drei Jahren einen Ausbau des Stellenplans auf 30 Vollzeitstellen in die Budgetierung einfließen zu lassen, von der Geschäftsleitung des Kantonsrats im Sinne einer informellen Rückmeldung zur Kenntnis genommen.

## Leitungsteam



Von links: Konrad Vonlanthen, Daniel Strebel, Jennifer Angliker, Martin Billeter, Matthias Maag

## Mitarbeitende der Finanzkontrolle

Die per 31. Dezember 2021 besetzten 26,7 Stelleneinheiten teilen sich auf die folgenden 30 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf.

### Leitung

Martin Billeter	Leiter Finanzkontrolle
Daniel Strebel	Stv. Leiter Finanzkontrolle
Claudia Marti	Sekretariat

### Abteilung A

Baudirektion, Bau-, Personal- und IT-Revision

Matthias Maag	Abteilungsleiter
Tom Molag	Stv. Abteilungsleiter
Markus Büchler	
Christian Frutiger	
Michael Heldstab	
Robert Kunfermann	
Stefan Müller	
Sonny Schärli	
Robert Suter	

### Abteilung B

Finanzdirektion, Direktion der Justiz und des Innern, Sicherheitsdirektion, Volkswirtschaftsdirektion, GVZ, Justizverwaltung

Konrad Vonlanthen	Abteilungsleiter
Christian Grob	Stv. Abteilungsleiter
Mike Keller	
Lena Kennerknecht	
Matthias Müller	
Sandro Pargätzi	
Nicole Senecky	
Sandra Sidler	

### Abteilung C

Gesundheitsdirektion, Bildungsdirektion, Anstalten des Bildungswesens, EKZ, SVA, ZVV

Jennifer Angliker	Abteilungsleiterin
Simon Spillmann	Stv. Abteilungsleiter
Andreas Bechtiger	
Richard Bruder	
Sandra Mostowfi	
Lars Weber	
Walter Wild	

### Besondere Aufgaben

Anstalten des Gesundheitswesens, Methodisches, besondere Prüfungsaufträge

Lukas Borner
Evelyne Messmer
Wojtek Rogalski
<b>Kaufmännisch Lernende</b>
Sheryl Huser
Erstes Halbjahr 2021
Yannick Sutter
Zweites Halbjahr 2021

## Begleitender Ausschuss

Der Begleitende Ausschuss gemäss Finanzkontrollgesetz steht unter der Leitung von Prof. Conrad Meyer.

Das Finanzkontrollgesetz sieht in § 4 die Bildung eines Begleitenden Ausschusses vor. Dieser setzt sich aus zwei Mitgliedern des Kantonsrats, einem Mitglied des Regierungsrats, einer Vertretung der obersten kantonalen Gerichte sowie zwei externen Fachpersonen zusammen.

Im Jahr 2021 engagierten sich folgende Persönlichkeiten im Begleitenden Ausschuss:

Conrad Meyer	Emeritierter Professor für Betriebswirtschaftslehre, Lehrstuhl für Accounting Universität Zürich, Vorsitz
Beatrix Frey-Eigenmann	Kantonsrätin, Mitglied der Geschäftsleitung des Kantonsrats
Tobias Langenegger	Kantonsrat, Präsident der Finanzkommission
Ernst Stocker	Regierungsrat, Finanzdirektor
Andreas Frei	Präsident des Verwaltungsgerichts
Kurt Grüter	Ehemaliger Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle

Das Sekretariat des Begleitenden Ausschusses wird von Michael Weber, Mitarbeiter der Parlamentsdienste, geführt.

# Finanzen

Die Finanzkontrolle weist 2021 einen Nettoaufwand von 4,3 Mio. Franken aus.

Gemäss § 9 des Finanzkontrollgesetzes führt die Finanzkontrolle eine eigene Rechnung in Form einer Leistungsgruppenrechnung. Die Rechnung ist jährlich dem Kantonsrat zu unterbreiten. Die Rechnungsabnahme erfolgt über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Kantons Zürich, welcher im Konsolidierungskreis 2 («Behörden und andere Organisationen») unter der Leistungsgruppe 9020 die summarischen Informationen zur Finanzkontrolle enthält.

Als Revisionsstelle wirkte bis zur Jahresrechnung 2020 die Finanzkontrolle des Kantons Bern. Beginnend mit der Prüfung der Jahresrechnung 2021 hat der Begleitende Ausschuss die Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen mit der Revision beauftragt.

Die Zahlen präsentieren sich wie folgt.

## Erfolgsrechnung (in Fr. 1'000)

	Rechnung 2020	Budget 2021	Rechnung 2021
<b>Personalaufwand</b>	4'697	4'970	4'870
<b>Sachaufwand</b>	489	740	499
<b>Interne Verrechnungen</b>	50	88	106
<b>Aufwand</b>	<b>5'236</b>	<b>5'798</b>	<b>5'475</b>
<b>Ertrag</b>	<b>1'182</b>	<b>1'169</b>	<b>1'181</b>
<b>Saldo</b>	<b>4'054</b>	<b>4'629</b>	<b>4'294</b>

# Kommunikationsgefässe

Die wesentlichen Prüfungs-erkenntnisse fliessen in die Semesterberichterstattung ein. Der periodische Austausch mit den Verantwortlichen von Direktionen und Anstalten unterstützt die Kommunikation.

Die Finanzkontrolle legt Wert auf eine stufengerechte Kommunikation der Prüferkenntnisse wie auch auf einen laufenden Informationsaustausch mit den Geprüften und deren Vorgesetzten. Die Semesterberichterstattung und die Jahresgespräche dienen der Kommunikation mit den politischen Verantwortungsträgern.

## Semesterberichterstattung

Die wesentlichen Erkenntnisse aus den Prüfungen fliessen in die Semesterberichterstattung ein. Der Semesterbericht geht gemäss §18 des Finanzkontrollgesetzes an die Finanzkommission und den Regierungsrat. Die übrigen Aufsichtskommissionen des Kantonsrats werden mit dem Semesterbericht bedient, «soweit es diese direkt betrifft». Somit erhält die Geschäftsprüfungskommission den gesamten Semesterbericht und die Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit einen Auszug, welcher die Berichte zu den Hochschulen und zu den kantonalen Spitälern abbildet. Der Justizkommission und der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen werden Auszüge abgegeben, sofern Institutionen von der Berichterstattung der Finanzkontrolle berührt sind, die in deren Aufsichtsbereich liegen.

## **Jahresgespräche**

Mit allen Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorstehern finden Jahresgespräche statt. Diese formalisierten Kontakte dienen dem gegenseitigen Informationsaustausch, der Bereinigung von Pendenzen aus Revisionsberichten sowie der Behandlung aktueller Fragen und Problemstellungen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich.

Der Informationsaustausch mit dem Universitätsrat ist über die mit beratender Stimme erfolgende Einsitznahme des Leiters Finanzkontrolle im Audit Committee des Universitätsrats sichergestellt. Mit den Audit Committees respektive Finanzausschüssen der Spitalräte des Universitätsspitals, des Kantonsspitals Winterthur sowie der Psychiatrischen Universitätsklinik und der Integrierten Psychiatrie Winterthur finden jeweils Revisionsbesprechungen statt, womit auch hier der direkte Kontakt zur Exekutive sichergestellt ist.

# 5

## Ausblick

Die Wirkungen der Pandemie aber auch die aktuelle geopolitische Lage stellen und stellen für die öffentliche Hand in der Schweiz und den Kanton Zürich besondere Herausforderungen dar. Die grosse Anzahl von Einflussfaktoren, die in gegenseitiger Abhängigkeit zueinander und Interaktion miteinander stehen, führen zu Unsicherheit. Mit Verweis auf gesellschaftliche Grundwerte werden die politische Ordnung und das Handeln der öffentlichen Hand zunehmend öffentlich kontrovers diskutiert.

Die Finanzkontrolle will und soll mit ihrer Aufsichtstätigkeit die Leistungsfähigkeit und die Effizienz aber auch die Rechtmässigkeit des Verwaltungshandelns unterstützen. Dabei ist die Finanzkontrolle einerseits gefordert, die Bewältigung dieser besonderen Herausforderungen aktuell und kritisch zu begleiten. Andererseits muss die Finanzkontrolle auch der kontinuierlichen Aufgabenerfüllung der Organisationseinheiten nach Kriterien der Zuverlässigkeit und der Leistungen nach den vorgegebenen Regeln genügend Aufmerksamkeit schenken.

Um diese umfassenden Aufgaben sach- und zeitgerecht wahrzunehmen, sind die Finanzkontrolle als Organisation, die Leitung aber auch alle Mitarbeitenden gefordert, die Methodik und Arbeitsorganisation immer wieder zu stärken und zu optimieren sowie der Weiterbildung und der Digitalisierung die erforderliche Beachtung zu schenken.

Die durch die Homeoffice-Verpflichtungen der letzten beiden Jahre zwangsläufig erfolgte Anpassung der Prüfmodalitäten werden ihren Lauf nehmen. Zu beachten ist, dass die hybriden Prüfungsformen – die vermehrte Durchführung von Prüfungshandlungen ausserhalb des Standorts der Geprüften – nicht falsche Signale setzen. Der wichtige präventive Effekt, welchem die simple Präsenz von Mitarbeitenden der Finanzkontrolle in den Räumlichkeiten der Geprüften zukommt, darf nicht unterschätzt werden. Finanzaufsicht darf nicht zu einer anonymen Dienstleistung verkommen, welche ausschliesslich per Fernzugriff ohne Spürbarkeit für die Geprüften erbracht wird. Es bleibt eine Herausforderung, Usancen zu finden, welche einerseits die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen und andererseits die bewusste Wahrnehmung der erfolgenden Aufsichtshandlungen seitens der beaufsichtigten Stellen hervorzurufen wissen.

Die sich verändernden Arbeitsformen verlangen von allen Mitarbeitenden eine hohe Selbstführungskompetenz und ein umfassendes berufsethisches Selbstverständnis. Auf beides kann sich die Finanzkontrolle gegenwärtig verlassen. Dies bezieht sich auch auf die Weiterbildungsanforderung, welche einen wesentlichen Faktor des Personalmanagements darstellt und seitens Leitung aktiv gefördert wird.

# 6

## Anhang

### Anhang 1 Revisionsstatistik 2021

	Regierungsrat/ Staatskanzlei	Direktion der Justiz und des Innern	Sicherheitsdirektion	Finanzdirektion	Volkswirtschaftsdirektion	Gesundheitsdirektion	Bildungsdirektion	Baudirektion	Behörden und Gerichte	Öffentlich-rechtliche Anstalten	Anzahl	Wesentliche Feststellungen
Jahresrechnungprüfungen	2	9	7	6	4	3	10	7	5	8	61	8
Finanzaufsichtsprüfungen	1	3	6	3	1	2	2	7	3	11	39	32
Besondere Prüfungsaufträge		1									1	
<b>Zwischentotal</b>											<b>101</b>	<b>40</b>
Prüfungen gemäss Bundesrecht				1		1					2	
AHV-Arbeitgeberrevisionen/ Familienzulagen	1			1						6	8	
Revisionsstellenprüfungen											24	
<b>Total Revisionen</b>											<b>135</b>	

# Anhang 2

## Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen

### Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten

Hochschulen:

- Universität Zürich (UZH)
- Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH)
- Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)

Spitäler:

- Universitätsspital Zürich (USZ)
- Kantonsspital Winterthur (KSW)
- Psychiatrische Universitätsklinik (PUK)
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (IPW)

Diverse Anstalten:

- BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)
- Zentralbibliothek
- Zentrum für Gehör und Sprache

### Privatrechtliche und weitere öffentlich-rechtliche Institutionen

- Evangelisch-reformierte Landeskirche
- Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF)
- Finanzkontrolle des Kantons Aargau (letztmals)
- Hochschule für Heilpädagogik
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Linthwerk
- Römisch-katholische Körperschaft
- RZU – Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung
- Sondermülldeponie Kölliken
- Stiftung Unterstützungsfonds der JVA Pöschwies
- Theater für den Kanton Zürich (letztmals)
- Zentrum für Demokratie Aarau
- Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse

## **Impressum**

### **FINANZKONTROLLE KANTON ZÜRICH**

Weinbergstrasse 49  
Postfach  
8090 Zürich  
[www.finanzkontrolle.zh.ch](http://www.finanzkontrolle.zh.ch)

[martin.billeter@fk.zh.ch](mailto:martin.billeter@fk.zh.ch)

Gestaltung  
KOMMPAKT AG

Fotos  
Catherine Vitte