

6. Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle des Kantons Zürich über das Jahr 2019

Antrag der Finanzkommission vom 18. Juni 2020
FIKO Finanzkommission
KR-Nr. 192/2020

Ratspräsident Roman Schmid: Eintreten auf die Vorlage ist obligatorisch. Wir haben frei Debatte beschlossen. Es ist der folgende Behandlungsablauf vorgesehen: Die Eröffnung macht der Präsident der FIKO (*Finanzkommission*), Tobias Langenegger, Zürich, während rund zehn Minuten. Danach hat der Leiter der Finanzkontrolle, Martin Billeter, ebenfalls für zehn Minuten das Wort. Danach folgen die Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher mit ebenfalls zehn Minuten Redezeit, darauffolgend haben die übrigen Mitglieder des Rates je fünf Minuten Redezeit. Danach schliessen der Leiter der Finanzkontrolle sowie der Kommissionspräsident der FIKO mit einer Replik die Debatte.

Tobias Langenegger (SP, Zürich), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Zuerst einmal ganz herzliche Gratulation zu diesem fantastischen Resultat, Martin Billeter, zur Wiederwahl als Leiter der Finanzkontrolle für die nächsten vier Jahre. Nun aber vorwärts in die Vergangenheit: Wir sind beim Tätigkeitsbericht 2019 der Finanzkontrolle. Dieser bietet einen jährlichen Überblick über die Leistungserbringung und die Organisation der Finanzkontrolle.

Innerhalb des Kapitels Leistungserbringung wird über die zentralen Erkenntnisse aus den Abschlussprüfungen und der Finanzaufsicht berichtet, wobei in Sachen Detaillierungsgrad der Fokus auf Grundlegendes gelegt wird. Die ausführlichen Prüfungsergebnisse der Finanzkontrolle werden über die Semesterberichterstattung dem Regierungsrat und den parlamentarischen Aufsichtskommissionen zur Kenntnis gebracht. Auf diese Weise fliessen die Feststellungen der Finanzkontrolle in die Dienstaufsichtsaktivitäten des Regierungsrats und in die Oberaufsicht der Aufsichtskommissionen ein.

Mit der Inkraftsetzung des teilrevidierten Finanzkontrollgesetzes auf den 1. Januar 2019 gelten ab dem Berichtsjahr diverse Anpassungen der Rechtsgrundlage. Unter anderem erfolgte die Klärung des Finanzaufsichtsbereichs sowie die Präzisierung der Definition bezüglich Jahresrechnungsprüfung und Finanzaufsicht, auch wurden die Aufgaben des Begleitenden Ausschusses gebündelt verankert. Parallel zur Gestaltung der Gesetzesänderung wurde das Leitbild der Finanzkontrolle 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 Verhalten dar, um so dem formulierten Soll-Zustand in zielführender Weise möglichst nah zu kommen. Bei der Erarbeitung standen, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, die Erwartungen der Anspruchsgruppen, also primär auch des Kantonsrats, im Zentrum.

Im Kapitel «Ausblick» des Tätigkeitsberichts wird auf die Bedeutung eines stabilen Systems sowie fundierter Prozesse hingewiesen, welche insbesondere in Krisenzeiten als Basis staatlichen Handelns dienen. Diesen stehen Themenbereiche wie digitale Transformation, Agilität, aber auch pragmatisches kurzfristiges Handeln zur Bewältigung der aktuellen Pandemie gegenüber.

Auch im laufenden Jahr werden die aus dem Finanzkontrollgesetz abgeleiteten Jahresrechnungs- und Finanzaufsichtsprüfungen im Zentrum des Wirkens der Finanzkontrolle stehen. Hinzu kommt bei Bedarf die Bearbeitung von besonderen Prüfungsaufträgen gemäss Paragraph 16 des Finanzkontrollgesetzes. Über einen solchen besonderen Prüfungsauftrag, demjenigen zum ZZM (*Zentrum für Zahnmedizin*), habe ich ja bereits beim Bericht zur Rechnung gesprochen.

Die Finanzkommission hat dem Tätigkeitsbericht in Kenntnis der vom Finanzkontrollgesetz vorgesehenen Stellungnahme des Begleitenden Ausschusses der Finanzkontrolle einstimmig genehmigt. Sie ist wie der Begleitende Ausschuss überzeugt, dass die Finanzkontrolle ihren Auftrag inhaltlich sachgerecht und formell den gesetzlichen Anforderungen entsprechend erfüllt. Aus kritischer Distanz ist sie bestrebt, Optimierungsbedarf zu benennen und mittels angemessener Empfehlungen zur Behebung von Schwachstellen beizutragen. Dabei stehen nicht punktuelle Massnahmen im Vordergrund, sondern grundlegende Optimierungen der Prozesse. Die Finanzkontrolle setzt nach Ansicht der Finanzkommission die Prioritäten richtig und leistet sehr gute Arbeit.

Ich hoffe, es ist jeder und jedem hier drin klar, dass wir als Kantonsrat – also als Milizpolitikerin und -politiker – fundamental abhängig von der Finanzkontrolle sind. Wir sind gerade in der Oberaufsicht enorm auf die hervorragende Leistung der Finanzkontrolle angewiesen. In diesem Sinne möchte ich dem gesamten Team der Finanzkontrolle und insbesondere Martin Billeter im Namen der Finanzkommission danken für die wertvolle Arbeit, welche sie leisten. Die Zusammenarbeit, die von gegenseitiger Wertschätzung geprägt ist, macht Freude und ist immer sehr angenehm; dies gilt übrigens auch für den Begleitenden Ausschuss. Das grosse Engagement für einen starken Kanton Zürich kommt auf allen Ebenen der Arbeit der Finanzkontrolle zum Vorschein.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen im Namen der einstimmigen Finanzkommission, den Tätigkeitsbericht 2019 der Finanzkontrolle zu genehmigen.

Martin Billeter, Leiter der Finanzkontrolle: Zunächst nutze ich die Gelegenheit, Ihnen für die fulminante Wiederwahl ganz herzlich zu danken. Es freut mich, dass Sie über alle Parteigrenzen hinweg dem Wirken der Finanzkontrolle wohlwollend gegenüberstehen. Die Finanzkontrolle wird unter meiner Leitung auch künftig im Spannungsfeld Parlament – Exekutive – Verwaltung eine ausgewogene, mit Augenmass, in der Sache jedoch klar und hartnäckig ihre von Verfassung und Gesetz zugeordnete Aufgabe wahrnehmen. Dabei soll das erwähnte Spannungsfeld mit den drei Anspruchsgruppen Parlament, Exekutive, Verwaltung ein solches bleiben und nicht zum Bermudadreieck mutieren, in welchem die Finanzkontrolle irgendwo verschollen bleibt.

Zum Tätigkeitsbericht: Sie haben den in Paragraf 22 des Finanzkontrollgesetzes umschriebenen Tätigkeitsbericht 2019 der Finanzkontrolle erhalten. Die Eckwerte des Berichts wurden bereits im Votum des Präsidenten der Finanzkommission angesprochen. Für jene Würdigung danke ich an dieser Stelle ausdrücklich. Angesichts dieser umfassenden Ausführungen des FIKO-Präsidenten verzichte ich bewusst auf Wiederholungen des bereits Gesagten und des schriftlich Festgehaltenen und richte den Fokus kurz auf das laufende Jahr.

Es gilt wohl für alle Rückblicke auf das vergangene Jahr 2019: Nach Erleben des ersten Halbjahrs 2020 (*gemeint ist die Covid-19-Pandemie*) hat diese Sicht etwas Surreales. Man fühlt sich ertappt beim Blick zurück in eine heile Welt. Eine Welt, die zwar auch unsicher war und Fragen aufwarf, die aber in den Grundfesten berechenbar erschien. Die Realitäten der letzten Monate waren bis Ende 2019 undenkbar. Die Folge davon im Allgemeinen und im Speziellen: Prioritäten haben sich verschoben. Bislang Wichtiges rückte in den Hintergrund; eine Entschleunigung fand statt. Der Groove «ausserordentliche Lagen erfordern ausserordentliches Handeln» war zumindest zeitenweise breit anerkannt. Pragmatisches Handeln erwies sich als Gebot der Stunde, das wenig Widerspruch erfuhr.

Die Finanzkontrolle ist dran, die finanziellen Besonderheiten der Pandemie zu begleiten. Wir stehen im Kontakt mit der entsprechenden Subkommission von Geschäftsprüfungskommission und Finanzkommission. Unterteilt haben wir unsere Finanzaufsichtsaktivitäten betreffend Massnahmen Covid-19 in drei Bereiche: Finanzhilfen an Dritte, covid-19-bedingte Auswirkungen auf die Finanzierung von staatsnahen und staatlichen Unternehmen und Beteiligungen sowie Fragen von Rechnungslegung und Abschlussprüfung im Kontext mit Pandemie-Auswirkungen. Als Grundmaxime steht für die Finanzkontrolle – bei aller Pragmatik – Folgendes im Zentrum: Rechtsgrundlagen müssen auch jetzt vorhanden sein, es muss eine Gleichbehandlung herrschen, es liegt keine Anspruchskumulation vor und die Subsidiarität muss sichergestellt sein. Wir konzentrieren uns in einer ersten Phase auf die Gestaltung der entsprechenden Prozesse in den einzelnen Gebieten, in welchen zusätzliche kantonale Leistungen aufgrund der Pandemie-Beschlüsse zum Tragen kommen. Grossflächige Stichprobenprüfungen sind weder zielführend, noch hinsichtlich Ressourceneinsatz realistisch, wichtig ist, dass die Prozesse stimmen. Da sind wir im Moment ganz eng dran, mit den einzelnen Direktionen die entsprechenden Leistungen ausrichten. Neben diesen ausserordentlichen Prüfungen in Zeiten der besonderen Lage sind wir dran, mit Finanzaufsichtsprüfungen quer durch den Kanton und die kantonalen Anstalten in Erinnerung zu rufen, dass es durchaus relevante Themen gibt, welche auch bei alles überlagerndem Mainstream weiterzubearbeiten sind.

Abschliessend noch Folgendes: Ich danke der Finanzkommission, den übrigen Aufsichtskommissionen mit denen Berührungspunkte bestehen, aber auch dem Regierungsrat und den Exekutiven der Anstalten für die engagierte und konstruktive Zusammenarbeit. Besten Dank.

Jürg Sulser (SVP, Otelfingen): Ich kann mich dem Dank an Herrn Martin Billeter und seinem Team für die ausgezeichnete Unterstützung und die gute Zusammenarbeit mit der Finanzkommission, der bereits vom Präsidenten der Finanzkommission ausgesprochen wurde, anschliessen.

Es ist mir aber ein Anliegen, diesen Dank auch im Namen der SVP-Fraktion hier anzubringen. Die Finanzkontrolle leistet mit einem kleinen Team eine grosse Arbeit und zeichnet sich durch hohe Fachkompetenz sowie durch grosses Engagement aus. Auch wenn die Finanzkontrolle wiederum zahlreiche Mängel und Fehler in ihrer Tätigkeit festgestellt hat, nehmen wir den Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung gerne zur Kenntnis. Die Finanzkontrolle agiert selbstbewusst und drückt sich nicht um Aussagen, für die man sie dann vielleicht nicht immer lieben wird. Sie macht auf gesetzliche Mängel und Widersprüche aufmerksam und ist damit eine grosse Unterstützung. Mängel oder Feststellungen, wie sie das nennen, werden hartnäckig reklamiert, und es wird nachhaltig kontrolliert, ob sie behoben werden.

Die SVP wird diesen Tätigkeitsbericht zustimmen und freut sich auf die Zusammenarbeit im nächsten Jahr. Danke.

Hannah Pfalzgraf (SP, Mettmenstetten): Als erstes möchte ich auch im Namen der SP-Fraktion Martin Billeter ganz herzlich zu seiner Wiederwahl als Leiter der Finanzkontrolle des Kantons Zürich gratulieren. Und ich möchte auch diese Gelegenheit nutzen, um im Namen der SP ein grosses Dankeschön auszusprechen. Die Finanzkontrolle leistet Jahr für Jahr wirklich gute und vor allem wichtige Arbeit. Durch das genaue Hinschauen der Finanzkontrolle und ihre konstruktiven Vorschläge können Mängel in der Verwaltung laufend behoben werden. Die Finanzkontrolle schaut, dass die Gesetze und Reglemente befolgt und eingehalten werden. Und auch, wenn das jetzt vielleicht ein bisschen wie der Aufpasser auf dem Spielplatz tönt, der einem dann und wann etwas den Spass verdirbt, so kann ich nur bekräftigen, wie angenehm und gewinnbringend die Zusammenarbeit auch in der Finanzkommission war. Die Finanzkontrolle stand uns stets mit Rat und Tat zur Seite, und wir konnten von der grossen Expertise und ihren Erkenntnissen sehr profitieren. Dabei war sie stets politisch neutral und ihrer Aufgabe als Finanzkontrolle verpflichtet, was sie nicht daran gehindert hat, Probleme offen anzusprechen und sich auch einmal dezidiert zu einem Thema zu äussern, das ihr besonders wichtig war.

Auch dieses Jahr ist es wieder erfreulich, dass die Finanzkontrolle in ihrem Tätigkeitsbericht, besonders in ihrem Ausblick einen kleinen Einblick in ihre Arbeitsweisen und Schwerpunkte gibt. Sie zeigt ihren Umgang mit denjenigen Themen, die uns im Moment und auch in Zukunft beschäftigen werden. Sie zeigt Probleme auf und regt den Diskurs an.

Die SP-Fraktion wird den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle mit Freuden genehmigen, und wir freuen uns auf die weitere konstruktive Zusammenarbeit. Besten Dank.

Christian Schucan (FDP, Uetikon am See): Nach den Ausführungen des FIKO-Präsidenten kann ich mich relativ kurzhalten. Ich möchte daher mit einem grossen Dankeschön beginnen. In der Finanzkommission werden wir durch die Finanzkontrolle professionell, konkret und transparent informiert. Dies zeigt sich zum Beispiel in der Zwischenberichterstattung, wenn Prüfergebnisse mit konkreten Feststellungen, Erläuterungen, Stellungnahme der betroffenen Organisationseinheiten und der Einschätzung der Finanzkontrolle zu diesen Stellungnahmen bedient wird. So wird vieles auf dem kleinen Dienstweg bereinigt, was gut ist so. Die Finanzkontrolle findet die Balance, die nicht ganz einfach zu finden ist, zwischen Kontrollorgan und konstruktiven Hinweisen im Dreieck zwischen Parlament, Exekutive und Verwaltung. Auch Anliegen der Finanzkommission werden aufgenommen und unterstützt. Die FIKO wird dabei konkret und zielgerichtet informiert.

Zwei Themen, welche im Bericht angesprochen werden, werden uns wohl auch in Zukunft immer wieder beschäftigen: Zum einen wird es das Beschaffungswesen sein, wo sich immer wieder Verfahrensfragen und auch Befangenheitsfragen ergeben, zum anderen die Frage der Bewertung von Beteiligungen und Immobilien. Dies ist der Problematik der Bewertung geschuldet, aber auch den unterschiedlichen Grundsätzen zwischen Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen, insbesondere, wenn Transfers von Objekten zwischen diesen Vermögenspositionen stattfinden.

Ich möchte nochmal mit einem herzlichen Dank für die hervorragende Arbeit an das ganze Team schliessen. Ich freue mich auf die weitere Zusammenarbeit. In diesem Sinne werden wir den Tätigkeitsbericht gerne zur Kenntnis nehmen. Dankeschön.

Ronald Alder (GLP, Ottenbach): Der Auftrag der Finanzaufsicht besteht darin, sicherzustellen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, wirksam, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden. Die Finanzkontrolle hilft insbesondere auch der Finanzkommission bei dieser wichtigen Aufgabe.

Die Rechnung 2018 wurde geprüft und insgesamt umfassend mit wenigen Mängeln, die noch zu korrigieren sind, festgehalten. Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr zusätzlich 42 Aufsichtsprüfungen durchgeführt. 27 Prüfungen gaben zu Feststellungen Anlass, die in der Folge in die Semesterberichterstattungen an den Regierungsrat und die Aufsichtskommissionen des Kantonsrats Eingang fanden. In den folgenden Bereichen wurden Abweichungen zu den rechtlichen Grundlagen festgestellt: im Beschaffungswesen, im Personal- und Lohnwesen, bei organisatorischen Fragestellungen, im Bereich von Public Corporate Governance und in den IT-Bereichen.

Zum Beschaffungswesen: Das Vergaberecht ist darauf ausgerichtet, den sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln zu fördern. Ausserdem sollen Korruption und Vetternwirtschaft bekämpft und ein transparenter und diskriminierungsfreier Wettbewerb gewährleistet werden. Der Regierungsrat hat für alle Mitarbeitenden

der Verwaltung einheitliche Regeln zum Vorbeugen gegen unethisches Verhalten erlassen und per 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt. Die Prüfungen der Finanzkontrolle haben ergeben, dass der Verhaltenskodex noch keine genügende Beachtung findet. Aus Compliance-Sicht wurden dabei festgestellt, dass es Verstösse gegen die geltenden Kompetenzregelungen gibt, Verletzungen der vergaberechtlichen Bestimmungen, persönliche Nähe zwischen Organisation und Dienstleistungserbringern und Fragestellungen im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Vertragswerken. Und hier gerade hat sich in der Diskussion gezeigt, dass insbesondere das Beteiligungsmanagement des Kantons zum Beispiel an einfachen Gesellschaften auf potentielle Risiken zu überprüfen ist. Die Finanzkontrolle weist seit Jahren auf Mängel im Bereich des Beschaffungswesens und der Compliance hin. Wir erwarten vom Regierungsrat, dass diesen wiederkehrenden Empfehlungen Nachachtung verschafft wird und sich eine Verbesserung der Situation einstellt. Bei der Beurteilung des Verbesserungsprozesses spielt die Finanzkontrolle eine massgebliche Rolle.

Wir bedanken uns beim Leiter der Finanzkontrolle, Martin Billeter, und den Mitgliedern seiner Behörde für die gute und wichtige Arbeit.

In diesem Sinne genehmigen wir den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle.

Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich): Ich hatte die Befürchtung, dass ich bei einem solchen Nachmittagstraktandum in müde Gesichter schaue, doch wie naiv, ich blicke in leere Ränge (*Heiterkeit*), dabei wäre das wirklich ein sehr wichtiges Traktandum. Die Arbeit der Finanzkontrolle, die kann man kaum überschätzen. So möchte ich mich im Namen der grünen Fraktion vollumfänglich dem bereits geäusserten Dank anschliessen.

Die Finanzkontrolle leistet sehr sorgfältige Arbeit und sie macht ihre Feststellungen in leicht verständlicher Sprache zugänglich. Ich habe von meinem Vorgänger in der FIKO, Röbi Brunner (*Altkantonsrat*), einen riesigen Sack mit Unterlagen bekommen. Er meinte, schau doch auch einmal in diese Semesterberichte rein, die sind echt spannend. Ich muss sagen, ich habe noch andere Lektüren auf meinem Nachttisch, die mich dann doch mehr gefesselt haben, aber ich habe natürlich den aktuellen Bericht durchgelesen. Es ist wirklich sehr hilfreich, wenn solche teilweise sehr technischen und komplexen Sachverhalte prägnant und verständlich dargestellt werden. Das hilft, dass sie auch Eingang in die politische Arbeit finden und nicht irgendwo in einer Schublade verschwinden.

In diesem Sinne genehmigen wir Grünen den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle mit Überzeugung.

Farid Zeroual (CVP, Adliswil): «Es fällt einigermassen schwer, losgelöst von der Aktualität über die Ereignisse des abgeschlossenen Jahres 2019 zu berichten.» Diese Aussage steht im Editorial des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle und nimmt Bezug auf die Corona-Situation im März 2020. Es ist tatsächlich so, dass unter dem Eindruck der Auswirkungen der Pandemie Teile des Berichtes der Finanzkontrolle wie ein Echo aus einer fernen Zeit anmuten. Doch viele der Erkenntnisse und Beobachtungen aus der Tätigkeit der Finanzkontrolle werden uns

auch weiterhin beschäftigen. Der Präsident der FIKO hat einzelne Schwerpunkte in seinem Votum schon ausführlich gewürdigt.

Die Finanzkontrolle als oberstes Finanzaufsichtsorgan hatte neben ihren Kernaufgaben gemäss CRG (*Gesetz über Controlling und Rechnungslegung*) im Jahr 2019 auch besondere Prüfungsaufträge zu erfüllen. In mehreren Fällen wurden Mängel entdeckt, welche durch die existierenden Vorgaben und Kontrollen nicht vollständig erfasst wurden. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage, um erkannte Lücken in Reglementen, in Gesetzen und Kontrollinstrumenten zu schliessen. Die Finanzkontrolle hat mit diesen Prüfungen einen wichtigen Beitrag zur stetigen Verbesserung der Prozesse geleistet. Das Potenzial für Verbesserungen muss kontinuierlich gesucht und umgesetzt werden. Stetig wiederholen sich Themen in unterschiedlicher Ausprägung, sei es im Beschaffungswesen oder bei Honorarreglementen. Es ist eine permanente Führungs- und Kontrollaufgabe, sicherzustellen, dass Vorgaben erstens bekannt sind und zweitens eingehalten werden. Mit dem Kodex der Regeln zur Vorbeugung unethischen Verhaltens hat der Regierungsrat im Jahr 2018 eine wichtige Grundlage geschaffen. Die Umsetzung und der erforderliche kulturelle Wandel werden durch die Aufmerksamkeit der Finanzkontrolle unterstützt.

Im Kapitel 5 «Ausblick» findet sich eine Einschätzung, wohin die Entwicklung in den kommenden Jahren gehen kann. Neben den Herausforderungen, welche durch die Pandemie ausgelöst wurden, stehen Veränderungen durch die digitale Transformation, Big Data und den organisatorischen Strukturwandel an. Es erfordert eine kompetente und starke Finanzkontrolle, um die Tätigkeiten in der Verwaltung im Hinblick auf Einhaltung von gesetzlichen Vorgaben und entlang der politischen Vorgaben kritisch zu würdigen. Dadurch kann das Vertrauen in das staatliche Handeln, gerade auch in Zeiten der Krise, gestärkt werden. Und eine starke und kompetente Finanzkontrolle ist unverzichtbar für die Arbeit des Parlaments und in den Kommissionen. In diesem Sinn ein grosser Dank auch an Martin Billeter und das gesamte Team der Finanzkontrolle.

Die CVP wird den Tätigkeitsbericht genehmigen, und ich selber freue mich auf die weiterhin gute Zusammenarbeit.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Ich kann mich dem vorhergehenden Dank anschliessen. Ich halte mich auch äusserst kurz: Auch die Alternative Liste ist sehr froh, dass wir eine unabhängige und kritische Finanzkontrolle haben. Besten Dank.

Detailberatung

I. Der Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2019 wird genehmigt.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 155 : 0 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), den Tätigkeitsbericht der Finanzkontrolle über das Jahr 2019 zu genehmigen.

II.

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Das Geschäft ist erledigt.

Ratspräsident Roman Schmid: Ich verabschiede den Leiter der Finanzkontrolle, Martin Billeter; vielen Dank für den Besuch.