

# **Bericht der Geschäftsprüfungskommission\* über ihre Tätigkeit von März 2025 bis Februar 2026**

KR-Nr. 2/2026

(vom 26. Februar 2026)

*Die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates beschliesst einstimmig:*

## **Das Wichtigste in Kürze**

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) erstattet dem Kantonsrat Bericht über ihre Tätigkeit von März 2025 bis Februar 2026. Sie hat in diesem Zeitraum zu elf laufenden Prüfungen weitere Abklärungen vorgenommen und drei Prüfungen abgeschlossen.

### *Konsequente Anwendung des Beschaffungsrechts gefordert*

Die vom Regierungsrat im Jahr 2021 bewilligte Beschaffung einer neuen Fachapplikation für den Justizvollzug mit dem Projekt «Elektronische Fallführung (ELFA)» war Ende 2023 gescheitert, nachdem die Abraxas Informatik AG als Lieferantin das Informatikprojekt abgebrochen und sich aus dem Geschäftsfeld Justiz zurückgezogen hatte. Der Regierungsrat entschied sich daraufhin für eine Neubeschaffung der Fachapplikation. Die Auftragsvergabe erfolgte im August 2024 auf Antrag der federführenden Direktion der Justiz und des Innern (JI) an eine neue Anbieterin, ohne dass ein neues öffentliches Ausschreibeverfahren durchgeführt wurde. Die JI und der Regierungsrat begründeten die Direktvergabe im Wesentlichen damit, dass es auf dem Schweizer Markt nur noch diese Anbieterin einer Justizvollzugs-Standardsoftware gibt. Daraufhin untersuchte die Finanzkontrolle die Neuausrichtung des Beschaffungsprojekts sowie die bisherige Projektführung und das Controlling durch die JI. Den Bericht der Finanzkontrolle hat die JI Anfang Juli 2025 veröffentlicht.

---

\* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Alexia Bischof, Wädenswil (Präsidentin); Pia Ackermann, Zürich; Sandra Bossert, Wädenswil; Ruth Büchi-Vögeli, Elgg; Edith Häusler, Kilchberg; Corinne Hoss-Blatter, Zollikon; René Isler, Winterthur; Davide Loss, Thalwil; Manuel Sahli, Winterthur; Benno Scherrer, Uster; Yiea Wey Te, Unterengstringen; Sekretär: Christian Hirschi.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass bezüglich der freihändigen Auftragsvergabe zwischen dem Regierungsrat und der federführenden JI einerseits und der Finanzkontrolle andererseits eine abweichende Rechts einschätzung vorliegt. Die GPK nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die Finanzkontrolle trotz abweichender Rechtseinschätzung an ihrer Beurteilung dezidiert festhält. Aus Sicht der GPK ist insbesondere das seitens JI und Regierungsrat vorgebrachte Argument der Dringlichkeit für die freihändige Vergabe nicht nachvollziehbar. Die Probleme mit dem bisherigen Informatikprojekt der Abraxas Informatik AG waren hinlänglich bekannt. Die GPK hat in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten immer wieder darauf hingewiesen. Darüber hinaus hat die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Semesterberichterstattungen an den Regierungsrat und die Aufsichtskommissionen des Kantonsrates schon verschiedentlich bemerkt, dass der Umgang des Regierungsrates mit dem Vergaberecht teilweise generell kritisch zu beurteilen ist. Insbesondere das Argument, dass eine Ausschreibung Kosten generiere und deshalb bei nur einer potenziellen Anbieterin unter Umständen auf eine solche verzichtet werden könne, ist aus Sicht der Finanzkontrolle nicht stichhaltig. Die GPK teilt die Einschätzung der Finanzkontrolle und fordert den Regierungsrat auf, sicherzustellen, dass das geltende Beschaffungs- und Vergaberecht im gesamten Verwaltungshandeln konsequent angewendet und jederzeit eingehalten wird.

*Parlamentarische Oberaufsicht im IT-Bereich muss gestärkt werden*

Die GPK nahm den Prüfbericht der Finanzkontrolle zum Beschaffungsprojekt ELFA ebenfalls zum Anlass, um sich mit grundsätzlichen Fragen der Informatiksteuerung und -aufsicht durch den Regierungsrat zu befassen. Die Finanzkontrolle regte in ihrem Aufsichtsprüfungsbericht zum Projekt ELFA die Einführung eines Berichtssystems an. So soll der Regierungsrat dafür sorgen, dass halbjährlich oder jährlich integral über alle relevanten IT-Schlüsselprojekte berichtet wird. Eine solche regelmässige und projektübergreifende Berichterstattung könnte gemäss Finanzkontrolle sowohl die Informationsbedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht besser erfüllen als auch die Dienstaufsicht seitens des Regierungsrates verbessern. Ein ähnliches Berichtssystem hat sich auf Bundesebene bewährt. Die GPK nahm den Vorschlag der Finanzkontrolle auf und hat den Regierungsrat im Berichtsjahr schriftlich aufgefordert, die Einführung eines solchen Berichtssystems für IT-Schlüsselprojekte zu prüfen und gegenüber der GPK darzulegen, mit welchen konkreten Schritten und mit welchem Zeitplan eine solche regelmässige Berichterstattung spätestens ab dem zweitem Semester 2026 eingeführt werden kann.

*Kantonale Steuerung und Aufsicht über die SVA soll überprüft werden*

Die GPK führte im Berichtsjahr bei der Sozialversicherungsanstalt Zürich (SVA) einen Dienststellenbesuch durch und liess sich von der SVA vor Ort über aktuelle Fragen zur Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung im Kanton Zürich informieren. Daneben setzte sich die Kommission mit grundsätzlichen Fragen zur Aufsicht und Oberaufsicht über die SVA auseinander. Die GPK konnte sich dabei auch auf einen Prüfbericht der Finanzkontrolle stützen, der sich ebenfalls mit der Corporate Governance der SVA befasste. Darauf gestützt empfiehlt die GPK dem Regierungsrat, seine Aufsicht über die SVA und die strategische Steuerung der Anstalt zu überprüfen. Aus Sicht der GPK stellt sich die Frage, ob die SVA aufgrund ihres Aufgabengebiets als bedeutende kantonale Beteiligung nicht mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates gesteuert werden müsste. Ebenfalls sollte geprüft werden, ob die Aufsicht und Steuerung der SVA – analog zur kantonalen Gebäudeversicherung (GVZ) und zur BVG- und Stiftungsaufsicht (BVS) – nicht in einer spezialgesetzlichen Regelung präzisiert und von der SVA eine Jahresberichterstattung gegenüber dem Regierungsrat eingefordert werden müsste, die anschliessend vom Kantonsrat genehmigt oder zumindest zur Kenntnis genommen wird.

Die GPK übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung und weiterer Träger öffentlicher kantonomer Aufgaben aus. Sie tagt während der Sitzungszeit des Kantonsrates in der Regel wöchentlich und hielt im Berichtsjahr 25 Kommissionssitzungen sowie 18 Subkommissionssitzungen ab. Die GPK nimmt neben der Prüfung der Rechenschaftsberichte der ihr zugewiesenen Behörden eigene Untersuchungen vor und führt Anhörungen und Visitationen durch. Gestützt auf ihre Feststellungen weist sie auf Missstände hin und richtet Empfehlungen an die zuständigen Stellen.

## **Inhalt**

|                                                                                |           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Einleitung</b>                                                           | <b>5</b>  |
| <b>2. Auftrag und Organisation</b>                                             | <b>5</b>  |
| 2.1 Gesetzlicher Auftrag                                                       | 5         |
| 2.2 Informationsrechte                                                         | 6         |
| 2.3 Arbeitsweise                                                               | 6         |
| 2.4 Organisation und Sitzungstätigkeit                                         | 7         |
| <b>3. Abgeschlossene Prüfungen</b>                                             | <b>9</b>  |
| 3.1 Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung<br>sowie Steuerung der SVA | 9         |
| 3.2 Tierseuchenbekämpfung                                                      | 15        |
| 3.3 Strickhof                                                                  | 18        |
| <b>4. Laufende Prüfungen</b>                                                   | <b>21</b> |
| 4.1 Organisation des Personalwesens in der kantonalen<br>Verwaltung            | 21        |
| 4.2 Elektronisches Patientendossier                                            | 24        |
| 4.3 Fachapplikation Justizvollzug                                              | 25        |
| 4.4 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung                                | 33        |
| 4.5 Einfache Gesellschaften                                                    | 33        |
| 4.6 Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)                                   | 35        |
| 4.7 Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes                            | 38        |
| 4.8 IKT und Digitale Verwaltung                                                | 39        |
| 4.9 Betreuung unbegleiteter Minderjähriger im Asylwesen                        | 40        |
| 4.10 Zuständigkeiten und Abläufe bei der Anordnung von<br>Einreiseverboten     | 44        |
| 4.11 Kantonale Aufsicht über die Zulassung von Ärztinnen<br>und Ärzten         | 47        |
| <b>5. Schlussbemerkungen</b>                                                   | <b>48</b> |

## **1. Einleitung**

Der vorliegende Bericht bietet einen Überblick über die Tätigkeit der Geschäftsprüfungskommission (GPK) von März 2025 bis Februar 2026.<sup>1</sup> Der Bericht erläutert den Auftrag und die Organisation der GPK (Ziff. 2) und enthält die zentralen Feststellungen zu den im Berichtsjahr abgeschlossenen Prüfungen (Ziff. 3). Zu laufenden Prüfungen der GPK erfolgt eine Zwischenberichterstattung (Ziff. 4).

Im Berichtsjahr hat die GPK drei Prüfungen abgeschlossen und weitere Abklärungen zu elf laufenden Prüfungen vorgenommen. Weiter prüfte die Kommission wie jedes Jahr den Geschäftsbericht des Regierungsrates (Vorlage 6017a), die Geschäftsberichte und Jahresrechnungen der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Vorlage 6033a) und des Forensischen Instituts Zürich (Vorlage 6028a), die Jahresberichte der staatlich anerkannten kirchlichen Körperschaften und Religionsgemeinschaften (Vorlage 6046a) sowie die Tätigkeitsberichte der kantonalen Ombudsstelle (KR-Nr. 123/2025) und der kantonalen Datenschutzbeauftragten (KR-Nr. 124/2025). Des Weiteren führten die Referentinnen und Referenten der Kommission wie üblich zwei Gespräche mit allen Mitgliedern des Regierungsrates und mit der Staatsschreiberin sowie je ein Visitationgespräch mit dem Ombudsmann und der Datenschutzbeauftragten durch.

## **2. Auftrag und Organisation**

### **2.1 Gesetzlicher Auftrag**

Die GPK übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung und weitere Träger öffentlicher Aufgaben aus (Art. 57 KV<sup>2</sup> in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG und § 39 Abs. 1 KRR<sup>3</sup>). Im Rahmen dieses Auftrags prüft sie die Geschäfts- und Rechenschaftsberichte des Regierungsrates und der weiteren ihr zugewiesenen Stellen (§ 109 Abs. 1 KRG). Darüber hinaus entscheidet die GPK selbst, welche Prüfungen sie vornimmt (§ 109 Abs. 2 KRG). Im Rahmen ihrer Prüfungen führt sie eigene Untersuchungen durch, nimmt Abklärungen vor und führt Anhörungen und Visitationen durch. Sie weist auf Missstände hin und gibt Empfehlungen ab. Zudem kann sie wie jede parlamentarische Kommission selbst politisch aktiv werden und parlamentarische Vorstösse lancieren (§ 27 Abs. 1 KRG).

---

<sup>1</sup> Gemäss § 114 Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 25. März 2019 (KRG, LS 171.1). Der vorliegende Bericht gibt den Geschäftsstand per 26. Februar 2026 wieder.

<sup>2</sup> Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101).

<sup>3</sup> Kantonsratsreglement vom 25. März 2019 (KRR, LS 171.11).

Weiter überwacht die GPK die Einhaltung der Fristen zur Behandlung der überwiesenen Motionen und Postulate sowie der vorläufig unterstützten Einzel- und Behördeninitiativen und stellt dem Kantonsrat Antrag zu Fristerstreckungsgesuchen des Regierungsrates (§ 39 Abs. 3 KRR). Zu Motionen und Postulaten, die mit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates zur Abschreibung beantragt werden, stellt sie dem Kantonsrat Antrag (§ 39 Abs. 2 KRR).

## **2.2 Informationsrechte**

Als Aufsichtskommission kann die GPK alle für die Geschäftsprüfung notwendigen Akten einsehen, sofern nicht besonders schützenswerte Interessen betroffen sind (§ 110 Abs. 1 lit. a und § 111 Abs. 2 KRG). Sie kann ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ und ohne dessen Teilnahme Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen und Personen befragen und anhören (§ 110 Abs. 1 lit. b KRG). Die GPK kann die Mitglieder des Regierungsrates, aber auch alle weiteren Angestellten des Kantons, direkt befragen. Diese sind verpflichtet, wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft über dienstliche Angelegenheiten zu geben und Akten herauszugeben. Sie sind nicht an das Amtsgeheimnis gebunden (§ 111 Abs. 1 KRG). Der Regierungsrat, die Direktionen, die obersten Gerichte, die Datenschutzbeauftragte, der Leiter der Finanzkontrolle, der Ombudsmann sowie der Bankrat sind zudem gesetzlich verpflichtet, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unverzüglich den Präsidenten oder die Präsidentin des Kantonsrates sowie der GPK – soweit die GPK in der Sache die zuständige Aufsichtskommission ist – zu informieren (§ 108 KRG).

## **2.3 Arbeitsweise**

Die GPK hat im Berichtsjahr an ihrer bewährten Arbeitsweise festgehalten.

Neben ihrer ordentlichen Sitzungstätigkeit führt die GPK ein Referatssystem. Für jede Direktion, die Staatskanzlei, die Datenschutzbeauftragte, den Ombudsmann und die anerkannten Religionsgemeinschaften ist eine Referentin oder ein Referent bestimmt. Die Referentinnen und Referenten führen in der Regel zweimal jährlich ein Gespräch mit den jeweiligen Direktionsvorstehenden und der Staatschreiberin sowie einmal jährlich ein Gespräch mit der Regierungspräsidentin bzw. dem Regierungspräsidenten, der Datenschutzbeauftragten, dem Ombudsmann und den anerkannten Religionsgemeinschaften durch.

Die GPK erhält gemäss § 18 des Finanzkontrollgesetzes (FKG<sup>4</sup>) die Semesterprüfberichte der Finanzkontrolle sowie deren Bericht zur Staatsrechnung zugestellt und hört die Finanzkontrolle zu ihren zent-

---

<sup>4</sup> Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (FKG, LS 614).

ralen Feststellungen an. Gestützt auf § 16 Abs. 1 FKG kann die GPK der Finanzkontrolle eigene Prüfaufträge erteilen und sie als beratendes Organ in Fragen der Finanzaufsicht beiziehen.

Im Rahmen ihrer Abklärungen kann die GPK auch externe Fachpersonen beiziehen. Zudem steht für grössere Abklärungsvorhaben das Instrument der vertieften Untersuchungen zur Verfügung. Zur Festlegung einer vertieften Untersuchung koordiniert sich die GPK mit den anderen Aufsichtskommissionen. Zudem kann die GPK nach Bedarf Subkommissionen einsetzen (§ 28 Abs. 1 KRG).

## **2.4 Organisation und Sitzungstätigkeit**

Die GPK tagt während der Sitzungszeit des Kantonsrates in der Regel wöchentlich und hielt im Berichtsjahr 25 Kommissionssitzungen sowie 18 Subkommissionssitzungen ab.

Die GPK war im Berichtsjahr wie folgt organisiert:

### **Präsidium:**

|                       |                                                                         |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Präsidentin/Präsident | Alexia Bischof, (ab 20.10.2025)<br>Jean-Philippe Pinto (bis 19.10.2025) |
| Vizepräsidentin       | Edith Häusler                                                           |

### **Referentinnen und Referenten:**

### ***Stellvertretung***

|                                                                |                                                                              |                             |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Regierungsrat/Staatskanzlei                                    | Alexia Bischof<br>(ab 20.10.2025)<br>Jean-Philippe Pinto<br>(bis 19.10.2025) | <i>Edith Häusler</i>        |
| Direktion der Justiz und des Innern                            | René Isler                                                                   | <i>Yiea Wey Te</i>          |
| Sicherheitsdirektion                                           | Yiea Wey Te                                                                  | <i>Ruth Büchi-Vögeli</i>    |
| Finanzdirektion                                                | Davide Loss                                                                  | <i>Manuel Sahli</i>         |
| Volkswirtschaftsdirektion                                      | Manuel Sahli                                                                 | <i>Benno Scherrer</i>       |
| Gesundheitsdirektion                                           | Pia Ackermann                                                                | <i>Corinne Hoss-Blatter</i> |
| Bildungsdirektion                                              | Corinne Hoss-Blatter                                                         | <i>Pia Ackermann</i>        |
| Baudirektion                                                   | Sandra Bossert                                                               | <i>Benno Scherrer</i>       |
| Anerkannte kirchliche Körperschaften<br>und jüdische Gemeinden | Edith Häusler                                                                | <i>René Isler</i>           |
| Datenschutzbeauftragte                                         | Edith Häusler                                                                |                             |
| Ombudsmann                                                     | Benno Scherrer                                                               |                             |

**GPK-Subkommissionen:**

*Aufsichtseingaben*

Davide Loss, Vorsitz  
Alexia Bischof (ab 20.10.2025)  
Edith Häusler  
Jean-Philippe Pinto (bis 19.10.2025)  
zuständige Referentin / zuständiger Referent

*Nachrichtendienst*

Alexia Bischof, Vorsitz (ab 20.10.2025)  
Jean-Philippe Pinto, Vorsitz (bis 19.10.2025)  
Pia Ackermann  
Ruth Büchi-Vögeli  
Yiea Wey Te

*Beantwortung von Anfragen*

Alexia Bischof, Vorsitz (ab 20.10.2025)  
Jean-Philippe Pinto, Vorsitz (bis 19.10.2025)  
Pia Ackermann  
Sandra Bossert  
Edith Häusler  
Yiea Wey Te

*IKT und Digitale Verwaltung  
mit FIKO-Beteiligung*

Manuel Sahli, Vorsitz  
Ruth Büchi-Vögeli  
Benno Scherrer  
*FIKO-Vertretung:*  
Martin Huber  
Tobias Langenegger  
Selma L'Orange Seigo

**GPK-Delegationen:**

*Beschaffungswesen (FIKO)*

Corinne Hoss-Blatter  
Ruth Büchi-Vögeli

*Einfache Gesellschaften (FIKO)*

Davide Loss  
Benno Scherrer

**Sekretariat:**

*Sekretär:*  
Christian Hirschi  
*Ständige Protokollführerin und stv. Sekretärin:*  
Marie Drath  
*Wissenschaftliche Mitarbeiterin:*  
Flavia Caroni (ab 01.09.2025)  
Shaina Adin (bis 30.06.2025)



### **3. Abgeschlossene Prüfungen**

#### **3.1 Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung sowie Steuerung der SVA**

##### *Ausgangslage*

Seit Anfang April 2020 ist das neue Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, LS 832.01) in Kraft und wird seit 2021 umgesetzt. Mit der individuellen Prämienverbilligung (IPV) werden Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit einem Beitrag an die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung unterstützt. Zudem müssen die Kantone gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) die Prämien der Kinder um mindestens 80% und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen (Art. 65 KVG).

Die Prämienverbilligung wird von Bund und Kantonen finanziert. Bei der Umsetzung verfügen die Kantone jedoch über weitgehende Kompetenzen, weshalb die Bedingungen für den Erhalt der Prämienverbilligung (Einkommens- und Vermögensobergrenze) sowie die Höhe und die Art der Auszahlung (automatisch oder auf Antrag sowie Frist) je nach Kanton verschieden sind. Die Umsetzung im Kanton Zürich war immer wieder auch Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen und Thema in den Kommissionen des Kantonsrates. Die GPK beschloss im Dezember 2023, die Umsetzung der IPV in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen.<sup>5</sup>

Im Berichtsjahr behandelte der Kantonsrat das Ende Januar 2024 überwiesene dringliche Postulat KR-Nr. 422/2023, mit dem das Parlament vom Regierungsrat einen Bericht zur Umsetzung der IPV im Kanton Zürich forderte.<sup>6</sup> Zudem waren die steigenden Krankenkassenprämien und mögliche Entlastungsmassnahmen auch im vergangenen Jahr Gegenstand verschiedener politischer Vorstösse und Gesetzesvorlagen. Hervorzuheben ist das Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags zur im Juni 2024 abgelehnten eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 Prozent des Einkommens für die Krankenkassenprämien» (Prämien-Entlastungs-Initiative) per 1. Januar 2026.<sup>7</sup> Im Kanton Zürich wurde in

---

<sup>5</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2023–2024, KR-Nr. 30/2024, S. 47–48.

<sup>6</sup> Dringliches Postulat KR-Nr. 422/2023 betreffend Bedarfsgerechte individuelle Prämienverbilligung (IPV).

<sup>7</sup> Der Gegenvorschlag beinhaltet eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10). Jeder Kanton muss die Prämienverbilligung so regeln, dass diese pro Kalenderjahr gesamthaft einem bestimmten Mindestanteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der Versicherten, die ihren Wohnort im Kanton haben, entspricht. Zudem muss jeder Kanton festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten höchstens ausmachen darf.

der Volksabstimmung vom 30. November 2025 eine Erhöhung des kantonalen Beitrags an die Prämienverbilligung mit 51% der Stimmen abgelehnt.

### ***Abklärungen und Feststellungen***

Die GPK beschloss bereits im Januar 2024, bei der SVA einen Dienststellenbesuch (Visitation) durchzuführen und sich vor Ort über die kantonalen Aufgaben der SVA zu informieren.<sup>8</sup> Die SVA ist im Kanton Zürich für die Umsetzung der IPV zuständig. Zudem stellten sich der GPK grundsätzliche Fragen zur Aufsicht und Oberaufsicht über die SVA. Aufgrund einer laufenden Aufsichtsprüfung der Finanzkontrolle zur Corporate Governance der SVA stellte die GPK ihre Visitation jedoch zurück und führte diese Anfang April 2025 durch, nachdem der Prüfbericht der Finanzkontrolle vorlag.

### ***Umsetzung IPV***

#### **Verantwortlichkeiten und Controlling**

Die Finanzkontrolle zeigte in einer Aufsichtsprüfung vom Dezember 2022 zur Ausgestaltung der Ausrichtung der IPV auf, wie das System der Prämienverbilligungen und Prämienübernahme sowohl bei der Durchführung als auch bei der Kontrolle durch unterschiedliche Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geprägt ist. Die Finanzkontrolle spricht in diesem Zusammenhang von einer «Delegationskaskade».<sup>9</sup> Im Kanton Zürich ist die Gesundheitsdirektion (GD) für die Prämienverbilligung und Prämienübernahme verantwortlich und hat damit die Gesamtverantwortung inne. Der Gesetzgeber hat den Vollzug an die SVA übertragen. Daneben gibt es weitere zuständige Stellen wie der externe Abschlussprüfer der SVA sowie ein externer IT-Dienstleister. Die Finanzkontrolle untersuchte in ihrer Aufsichtsprüfung, wie weit der GD dabei eine Führungs- und/oder Überwachungs- bzw. Aufsichtsfunktion zukommt und was diese beinhaltet. In der Aufsichtsprüfung zeigten sich im Ausrichtungsprozess der IPV keine wesentlichen systematischen Fehler. Die Finanzkontrolle stellte jedoch Schwachstellen im IT-Bereich fest. So bestand mit dem zentralen IT-Dienstleister kein Vertrag, obwohl Geschäfte im Milliardenbereich über dessen Applikation laufen. Gewisse Risiken zeigten sich auch hinsichtlich der generellen IT-Kontrollen. Zudem hängt das gesamte IPV-System sowohl bei der GD als auch der SVA am Wissen und an der Erfahrung einiger weniger Personen.

---

<sup>8</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2024–2025, KR-Nr. 2/2025, S.40.

<sup>9</sup> Bericht der Finanzkontrolle vom 9. Dezember 2022 betreffend Prämienverbilligung/Gesundheitsdirektion in Verbindung mit SVA, als Teil des Berichts der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im zweiten Semester 2022 vom 8. März 2023.

Hier erschien aus Sicht der Finanzkontrolle eine ausreichende Prozessdokumentation und die Streuung von Wissen zur Minimierung von Ausfallrisiken als zentral.

Ausgehend von diesen Feststellungen liess sich die GPK von der SVA und der GD darüber informieren, wie sichergestellt wird, dass in diesem System verschiedener Zuständigkeiten klare Verantwortlichkeiten, ein effizientes Controlling und ein angemessenes Reporting bestehen. Grundsätzlich sind die Zusammenarbeit und die Aufsicht zwischen SVA und GD im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, LS 832.01) geregelt. Im Bereich der Prämienverbilligung untersteht die SVA der allgemeinen Aufsicht der GD. Diese umfasst die Rechtmässigkeitskontrolle in besonderen Fällen, also bei besonderer äusserer Veranlassung. Wie die GD in ihrer Stellungnahme gegenüber der Finanzkontrolle festhielt, kann sie bei Vorliegen einer Unrechtmässigkeit nicht anstelle der SVA handeln oder den Mitarbeitenden der SVA Weisungen erteilen. Sie kann lediglich vom Aufsichtsrat der SVA Auskunft verlangen und ihn auffordern, den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt liegt der Vollzug der IPV bei der SVA. Die GD nimmt ihre Aufsichtsfunktion gegenüber der SVA im Sinne ihrer Gesamtverantwortung für das IPV-System wahr und übt diese im Rahmen eines halbjährlichen, strategischen Austauschs mit der SVA, zweiwöchentlicher Meetings auf operativer Ebene sowie einer Zusammenarbeitsvereinbarung mit der SVA aus. Zudem veranlasst die GD eine jährliche risikobasierte, extern durchgeführte Revision. Dabei erteilt sie der externen Revisionsstelle seit 2023 spezifische Prüfaufträge. Die Revisionsberichte gehen ebenfalls an das Bundesamt für Sozialversicherungen und an die Finanzkontrolle.

Die SVA bearbeitet beim Vollzug ihrer Aufgaben besonders schützenswerte Personendaten. Die GPK liess sich von der SVA deshalb auch darüber informieren, wie diese sicherstellt, dass die geltenden Informationssicherheits- und Datenschutzanforderungen jederzeit eingehalten werden. Wie die SVA gegenüber der GPK ausführte, hat die Einhaltung der Informationssicherheit und des Datenschutzes oberste Priorität. Es besteht eine Information Security Policy (ISP). Diese richtet sich nach den Vorgaben des Bundes und definiert die Grundsätze des Security Managements und des Datenschutzes. Die ISP wird ergänzt durch die Richtlinie zur Informationssicherheit. Diese legt Mindestanforderungen fest. Gemäss den Vorgaben des Bundes gibt die SVA jährlich ein umfassendes Informatik-Security- und ICT-Audit in Auftrag. Dieses wird von der externen Revisionsstelle beurteilt. Unabhängig von den Bundesvorgaben hat die kantonale Datenschutzbeauftragte im Dezember 2024 die SVA in den Bereichen Recht, Organisation und Technik kontrolliert. Dabei wurden gemäss SVA die umfassenden Vorgaben im Bereich In-

formationssicherheit und die weitreichenden, externen Audits zur Informationssicherheit positiv erwähnt. Handlungsbedarf bestand gemäss SVA bei der Auftragsdatenbearbeitung, wie auch die Finanzkontrolle festgestellt hatte. Hierzu wurde inzwischen ein Auslagerungsvertrag erarbeitet.

### Fragen zur Wirkung der IPV

Der Regierungsrat hat sich in seinem Bericht vom 15. Januar 2025 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 422/2023 betreffend «Bedarfsgerechte individuelle Prämienvverbilligung» zum Stand des IPV-Systems geäussert. Die GPK stellte der SVA anlässlich ihrer Visitation vom April 2025 ergänzende Fragen. Die Kommission liess sich von der SVA für die vergangenen vier Jahre die genauen Zahlen zu den verschickten IPV-Anträgen (Hauptversand und Nachversand) sowie den Rücklauf und die eingegangenen Nachmeldungen präsentieren. Der Hauptversand basiert auf den Parametern, die durch den Regierungsrat aufgrund der jeweiligen Eigenanteilssätze<sup>10</sup> festgelegt werden, und hat in den letzten Jahren zugenommen. Der Nachversand erfolgt, nachdem der Regierungsrat die Eckwerte für die IPV im Laufe des Jahres nochmals überprüft und gegebenenfalls angepasst hat. Bei den Nachmeldungen handelt es sich um Anträge, die von den Betroffenen selbstständig initiiert werden.

Der Rücklauf auf den Haupt- und Nachversand betrug in den letzten Jahren jeweils ungefähr 60%. Wie die SVA gegenüber der GPK festhielt, geht es beim Rücklauf nicht darum, 100% zu erreichen. Bei manchen angeschriebenen Personen habe sich die finanzielle Lage eventuell verändert. Es liege grundsätzlich in der Verantwortung der Betroffenen zu überprüfen, ob sie Anspruch auf Prämienvverbilligung haben. Die SVA habe grosse Anstrengungen unternommen, um den Rücklauf zu optimieren (Online-Rechner, Antragsformular ergänzt, kommunikative Massnahmen, Publikation von Einkommensgrenzen etc.).

Weiter erkundigte sich die GPK, ob die SVA über Schätzungen zum Nichtbezug der IPV verfüge, d. h. Zahlen zu denjenigen Personen, die eigentlich IPV-berechtigt wären, diese jedoch nicht beantragen. Die SVA informierte in diesem Zusammenhang über eine laufende Forschungsarbeit, die jedoch nicht im Auftrag der SVA durchgeführt werde. Die SVA selbst führe keine umfangreichen Studien zum Thema «Nichtbezug von Sozialversicherungsleistungen» durch. Dazu würden ihr die Mittel und auch der konkrete Auftrag fehlen. In seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 183/2025 gibt der Regierungsrat einen aktuellen Überblick über die Zahlen zu den IPV-Anspruchsberechtigten und dem IPV-Be-

---

<sup>10</sup> Gemäss KVG müssen KVG-Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen von der geschuldeten Krankenkassenprämie einen einkommensunabhängigen Grundbeitrag leisten und vom Rest jenen Teil übernehmen, der einem Prozentsatz ihres Einkommens entspricht (Eigenanteil). Den verbleibenden Betrag erhalten sie als Prämienvverbilligung.

zug sowie den entsprechenden Anstrengungen der SVA. Für das Jahr 2021, zu dem die Zahlen fast vollständig vorliegen, ist von einem Anteil von Nichtbezügerinnen und Nichtbezügern von etwa 20% bis 25% auszugehen.

### *Corporate Governance sowie parlamentarische Oberaufsicht*

Als selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt nimmt die SVA heute vielfältige kantonale Aufgaben im Bereich der Sozialversicherungen wahr. Ihre Gründung im Jahr 1995 wurde im Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (EG AHVG/IVG, LS 831.1) geregelt. In den folgenden Jahren sind zahlreiche Aufgaben dazugekommen: Unterstützung der Gemeinden bei der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen, Erwerbsersatz für Dienstleistende, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsentschädigungen, Familienzulagen und Prämienverbilligungen.<sup>11</sup> Der Regierungsrat bezeichnet die SVA gemäss seinen Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien)<sup>12</sup> als bedeutende kantonale Beteiligung. Bedeutende Beteiligungen führt der Kanton in der Regel mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates (PCG-Richtlinie 5.1). Im Falle der SVA hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 668/2019 vom 3. Juli 2019 auf eine Eigentümerstrategie verzichtet. Gemäss PCG-Richtlinien ist dies möglich, wenn die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind (PCG-Richtlinie 5.5). Neben der SVA hat der Regierungsrat auch bei der BVG- und Stiftungsaufsicht (BVS) und der kantonalen Gebäudeversicherung (GVZ) auf eine Eigentümerstrategie verzichtet. Die entsprechenden Bestimmungen aus den PCG-Richtlinien hat der Regierungsrat in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) verankert (§ 13a VOG RR).

In einer Aufsichtsprüfung vom Dezember 2024 stellte die Finanzkontrolle fest, dass die kantonale Steuerung und Aufsicht über die SVA angesichts ihres Aufgabengebiets im Quervergleich auffällig gering ausgeprägt sei. So genehmige beispielsweise der Aufsichtsrat der SVA als Exekutivorgan abschliessend den Jahresbericht und die Jahresrechnung, während der Regierungsrat die Steuerungs- und Überwachungsinstrumente im Sinne der Public Corporate Governance kaum nutze. Der Geschäftsleitung der SVA attestierte die Finanzkontrolle, dass diese zur Sicherstellung einer effektiven und verantwortungsvollen Führung der Organisation verschiedene Führungs- und Überwachungsinstru-

---

<sup>11</sup> Siehe [svazurich.ch/ueber-uns/sva-zuerich/unternehmen/produkte.html](https://svazurich.ch/ueber-uns/sva-zuerich/unternehmen/produkte.html) (Stand 9.12.2025).

<sup>12</sup> Richtlinien über die Public Corporate Governance, gestützt auf den Bericht über die Public Corporate Governance, vom Regierungsrat verabschiedet am 29. Januar 2014, mit Änderungen vom 3. Juli 2019 (RRB Nr. 668/2019).

mente institutionalisiert habe und den Aufsichtsrat entsprechend informiere. Damit der Aufsichtsrat die Geschäftsleitung jedoch wirksam überwachen und beraten könne, benötigt er nach Auffassung der Finanzkontrolle unabhängige Zusatzinformationen. Weiter bemängelte die Finanzkontrolle, dass – anders als bei den anderen Anstalten und wichtigen Beteiligungen – eine klare Zuordnung der SVA zu einer Aufsichtskommission des Kantonsrates fehle.<sup>13</sup>

Anlässlich der Visitation vom April 2025 erkundigte sich die GPK bei der SVA, welche Verbesserungsmassnahmen hinsichtlich der Kritik der Finanzkontrolle an der Souveränität des Aufsichtsrates und der Zurückhaltung des Kantons im Umgang mit der SVA geprüft oder bereits eingeleitet worden sind.<sup>14</sup> Die Vertretung der SVA informierte die GPK, dass der Aufsichtsrat in eigener Kompetenz entschieden habe, eine Audit- und Risikokommission zu bilden. Die Kommission soll auch interne Revisionen beauftragen können. Gegenüber den Aufsichtsthemen, die den Regierungsrat und den Kantonsrat betreffen, zeigte sich die SVA offen. Den Entscheid des Regierungsrates, für die SVA auf eine Eigentümerstrategie zu verzichten, erachtet die SVA hingegen als sinnvoll, weil alle operativen Tätigkeiten der SVA auf umfassenden gesetzlichen Grundlagen des Bundes und des Kantons basieren würden.

Angesichts des stetig gewachsenen Aufgabengebiets der SVA empfiehlt die GPK dem Regierungsrat dennoch, die kantonale Steuerung und Aufsicht über die SVA einer generellen Überprüfung zu unterziehen.

*Empfehlung 1: Überprüfung der kantonalen Steuerung und Aufsicht über die SVA*

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, seine Aufsicht und strategische Steuerung gegenüber der SVA zu überprüfen. Aus Sicht der GPK stellt sich die Frage, ob die SVA aufgrund ihres Aufgabengebiets als bedeutende kantonale Beteiligung nicht mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates gesteuert werden müsste. Ebenfalls sollte geprüft werden, ob die Aufsicht und Steuerung der SVA – analog zur GVZ und zur BVS – nicht in einer spezialgesetzlichen Regelung präzisiert und von der SVA eine Jahresberichterstattung gegenüber dem Regierungsrat eingefordert werden müsste, die anschliessend vom Kantonsrat genehmigt oder zumindest zur Kenntnis genommen wird.

<sup>13</sup> Bericht der Finanzkontrolle vom 10. Dezember 2024 betreffend Corporate Governance/Sozialversicherungsanstalt Kanton Zürich, als Teil des Berichts der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im zweiten Semester 2024 vom 6. März 2025.

<sup>14</sup> Die GPK stützt sich bei der Wahrnehmung ihrer Oberaufsicht gegenüber der SVA auf § 39 Abs. 1 Bst. d des Kantonsratsreglements, wonach die GPK die parlamentarische Kontrolle für andere Träger von öffentlichen Aufgaben innehat, die nicht einer anderen Aufsichtskommission zugewiesen sind.

In Abstimmung und Koordination mit der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen strebt die GPK auf den Legislaturwechsel im Jahr 2027 an, eine explizite Zuweisung der SVA zu einer kantonsrätlichen Aufsichtskommission zu erwirken.

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK ihre Prüfung zur Umsetzung der IPV sowie zur SVA ab.

### **3.2 Tierseuchenbekämpfung**

#### ***Ausgangslage***

Die GPK beschloss anlässlich der Verabschiedung ihres Jahresprogramms 2025, die Tierseuchenbekämpfung durch das kantonale Veterinäramt (VETA) näher zu beleuchten. Nach einer fast dreissigjährigen Amtsdauer der vorherigen Leiterin des VETA hat im November 2023 ein neuer Amtsleiter seine Stelle angetreten, was eine gute Gelegenheit für eine Prüfung darstellte.

Bei der Bekämpfung von Tierseuchen vollzieht der Kanton, ähnlich wie im Bereich des Tierschutzes, Bundesrecht. Das Kantonale Tierseuchengesetz (KTSG, LS 916.21) und die Kantonale Tierseuchenverordnung (KTSV, LS 916.22) stützen sich auf das Tierseuchengesetz<sup>15</sup> und die Tierseuchenverordnung<sup>16</sup> des Bundes, das Kantonale Tierschutzgesetz (LS 554.1) auf das Tierschutzgesetz des Bundes<sup>17</sup>. Es handelt sich dabei um getrennte Rechtsbereiche, die beide im Verantwortungsbereich des VETA liegen, dort jedoch unterschiedlichen Abteilungen zugeordnet sind. Die Prüfung der GPK konzentrierte sich auf den Bereich der Tierseuchenbekämpfung, der beim VETA in der Abteilung Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit angesiedelt ist.

#### ***Bundesrechtliche Vorgaben***

Der Bund verpflichtet die Kantone, einen seuchenpolizeilichen Dienst zu unterhalten und zur Leitung der Tierseuchenpolizei einen Kantons-tierarzt bzw. eine Kantonstierärztin einzusetzen. Die Kantone nutzen zwecks Seuchenbekämpfung das Informationssystem zu Tierdaten (Tierverkehrsdatenbank) des Bundes, insbesondere zur Überwachung der Klauentiere. Gemäss der Tierseuchenverordnung des Bundes sind sämtliche Ausbrüche und Verdachtsfälle von Tierseuchen meldepflichtig. Die Kantone nehmen entsprechende Meldungen von Tierhaltenden, Tierärztinnen und -ärzten sowie Labors entgegen, prüfen sie und leiten sie an das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) weiter. Die Kantone führen Kontrollen von Tierhaltungen, des Tierv-

---

<sup>15</sup> Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG, SR 916.40).

<sup>16</sup> Tierseuchenverordnung vom 27. Juni 1995 (TSV, SR 916.401).

<sup>17</sup> Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG, SR 455).

kehrs, von Viehmärkten, Viehausstellungen und anderen Veranstaltungen sowie von Betrieben mit tierseuchenrechtlichen Bewilligungen und von Schlachtbetrieben durch. Bei Seuchenverdacht nehmen sie epidemiologische Abklärungen vor. Im Verdachts- und im Seuchenfall ergreifen die Kantone Massnahmen nach Vorgabe des Bundes, wozu Quarantänen und Sperrmassnahmen mit Einschränkung des Tier-, Personen- und Warenverkehrs gehören und, wo notwendig, Schlachtungen und Tier-tötungen sowie Reinigungs- und Desinfektionsmassnahmen. Impfungen zwecks Seuchenbekämpfung werden ausschliesslich in einer Notsituation auf Anordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vorgenommen (Art. 96 Tierseuchenverordnung). Ansonsten werden Impfungen präventiv eingesetzt und in den wenigsten Fällen behördlich angeordnet. Die Kantone sind zur Zusammenarbeit untereinander und mit dem Bund verpflichtet. Sie informieren die Tierhaltenden und die Öffentlichkeit und fördern die Tierseuchenprävention. Müssen im Rahmen der Seuchenbekämpfung Tiere getötet oder Produkte vernichtet werden, richten die Kantone Entschädigungen aus (Art. 31 und 32 TSG). Die Höhe der Entschädigung richtet sich nach den Ansätzen gemäss § 16 KTSV.

Tierseuchen werden je nach Zweck der auf sie bezogenen staatlichen Massnahmen in vier Kategorien eingeteilt: «hochansteckend», «auszurotten», «zu bekämpfend» oder «zu überwachen».<sup>18</sup> Der Bund macht die entsprechenden Vorgaben in der Tierseuchenverordnung.

### ***Abklärungen und Feststellungen***

An der Kommissionssitzung vom 11. September 2025 erläuterten die Gesundheitsdirektorin und der Leiter des Veterinäramtes der GPK die aktuelle Situation bezüglich Tierseuchen im Kanton Zürich und die Massnahmen des Veterinäramtes zur Seuchenprävention und -bekämpfung.

Zum Berichtszeitpunkt sind international wie auch national überdurchschnittlich viele Tierseuchen entweder schon vorhanden oder stellen eine Bedrohung dar. Trotz dieser grossen Herausforderungen wird die Situation im Kanton Zürich von der GD als vorteilhaft eingeschätzt, was auf die erfolgreiche Tierseuchenprävention und -bekämpfung seitens der Tierhaltenden und der kantonalen Stellen zurückzuführen sei. Das VETA unternimmt gemeinsam mit Partnern, insbesondere der Kantonalen Führungsorganisation (KFO), bedeutende Anstrengungen in der Krisenvorsorge und der Seuchenbekämpfung. Eine hohe Bedeutung wird der Information der Tierhaltenden und der Öffentlichkeit beige-messen.

---

<sup>18</sup> [blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierseuchen/uebersicht-seuchen.html](http://blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierseuchen/uebersicht-seuchen.html) (Stand 25.9.2025).



Bei den hochansteckenden Tierseuchen gilt zum Berichtszeitpunkt besondere Aufmerksamkeit der Afrikanischen Schweinepest und der Lumpy-Skin-Krankheit (Dermatitis nodularis). Beide treten in Nachbarländern der Schweiz auf und nähern sich der Schweizer Grenze. Gegen die Lumpy-Skin-Krankheit hat der Bund in Teilen der Westschweiz, die den Ausbruchsherden am nächsten ist, im Juli und September 2025 obligatorische Notimpfungen angeordnet.<sup>19</sup> Der Kanton Zürich beobachtet die Situation und muss auf die Arbeit der Verantwortlichen in den besagten Gebieten vertrauen. Die Afrikanische Schweinepest tritt in Europa primär bei Wildschweinen auf. Für den Fall eines Ausbruchs in der Wildschweinpopulation des Kantons Zürich ist vorgesehen, unmittelbar eine Kadaversuche in den Wäldern einzuleiten, um die Kadaver zu entsorgen und damit eine weitere Übertragung zu unterbinden. Hierzu werden zum Zeitpunkt der Abklärung zwei Teams mit Spürhunden ausgebildet und Zivilschützer und Zivilschützerinnen üben die Suche mit Menschenketten. Zudem wurden Verträge für Drohneinsätze mit Wärmebildkameras zur Kadaversuche abgeschlossen. Der neue Amtsleiter hat seit seinem Amtsantritt die Zusammenarbeit mit der KFO intensiviert. In den Bereichen Organisation Vorbereitung (OVO) und Bewältigungsorganisation (BO) wurde eine eigene Stelle zum Thema Tierseuchen geschaffen. Das VETA pflegt die Zusammenarbeit mit den Stellen, die im Ernstfall tätig werden müssten. Dazu gehören die Kantonspolizei, die Fischerei- und Jagdverwaltung, der Zivilschutz und die Feuerwehr. Im Verbund finden regelmässige Seuchenübungen statt.

Im Bereich der zu bekämpfenden Tierseuchen sind die Blauzungenkrankheit und die Moderhinke zu nennen. Die Blauzungenkrankheit, die primär Rinder, Schafe und Ziegen betrifft, hat sich im Vorjahr des Berichtsjahres in der Schweiz und auch im Kanton Zürich erneut stark ausgebreitet. Die Bekämpfung stützt sich schwergewichtig auf eine freiwillige Impfung, die zum Abklärungszeitpunkt schweizweit in etwa 70–80% der Tierhaltungen erfolgt ist. Zur Bekämpfung der Moderhinke, einer bei Schweizer Schafen verbreiteten bakteriellen Erkrankung der Klauen, besteht seit Oktober 2024 ein Nationales Bekämpfungsprogramm. Der Regierungsrat hat im Mai 2022 zu dessen Umsetzung eine zusätzliche Vollzeitstelle beim VETA für fünf Jahre und für die Deckung der Sachkosten eine gebundene Ausgabe in der Höhe von 1 774 522 Franken bewilligt.<sup>20</sup> Die Ergebnisse im Kanton Zürich werden als positiv bewertet, sie liegen über dem Schweizer Durchschnitt. Die Bovine Virus-Diarrhoe (BVD), schliesslich, gehört in die Kategorie der auszurotten-

---

<sup>19</sup> [blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierseuchen/uebersicht-seuchen/alle-tierseuchen/lumpy-skin-disease.html](http://blv.admin.ch/blv/de/home/tiere/tierseuchen/uebersicht-seuchen/alle-tierseuchen/lumpy-skin-disease.html) (Stand 25.9.2025).

<sup>20</sup> RRB Nr. 678/2022.

den Tierseuchen. In diesem Bereich ist ein seit 2008 laufendes Nationales Programm zur Ausrottung der Krankheit erfolgreich.<sup>21</sup> Im Kanton Zürich ist seit Ende 2023 kein Fall mehr aufgetreten.

Das VETA informiert die Tierhaltenden und die Öffentlichkeit über Massnahmen und Entwicklungen im Bereich der Tierseuchenbekämpfung. Es hat den Anspruch, dies zeitnah, zielgruppengerecht und auf verschiedenen Kanälen zu tun. Zu diesen Kanälen gehören der Versand von Informationen mittels E-Mails und gedruckter Informationsmaterialien an alle Tierhaltenden, die Webseite des VETA, ein Newsletter, Medienmitteilungen, Beiträge in Publikationsorganen wie dem «Zürcher Bauer» und eine Präsenz in den sozialen Medien. In gedruckter Form wurden etwa Informationen über die Vorsorge betreffend Moderhinke, ihre Ausmerzung und die allgemeine Biosicherheit an alle Schafhaltenden im Kanton verschickt. Die Webseite enthält unter anderem ausführliche Informationen zu den einzelnen Tierseuchen, zu den Pflichten und Möglichkeiten der Tierhaltenden bei ihrer Bekämpfung sowie zu den spezifischen Bekämpfungsmassnahmen des VETA. Das VETA publiziert zudem einen Jahresbericht, in dem es auf seine Tätigkeiten und die Situation in den Bereichen Tierseuchen, Tierschutz, Bewilligungen im Veterinärbereich, Lebensmittelsicherheit und Tierschutzstrafverfahren sowie auf die eigene Organisation und die Finanzen eingeht.

### ***Folgerungen und Empfehlungen***

Die GPK fasste ihren Beschluss, sich über die Tierseuchenbekämpfung informieren zu lassen, aufgrund der zunehmenden Bedeutung der Thematik und nicht aufgrund von Hinweisen über allfällige Missstände. Sie hat den Eindruck, dass die kantonale Organisation zur Tierseuchenbekämpfung gut strukturiert ist und die Mitarbeitenden kompetent und zweckmässig vorgehen. Mit den dazu vorliegenden Informationen betrachtet die GPK das Thema als abgeschlossen.

### **3.3 Strickhof**

#### ***Ausgangslage***

Der Strickhof ist als Abteilung des Amtes für Landschaft und Natur (ALN) das kantonale Kompetenzzentrum in Agrar-, Lebensmittel- und Hauswirtschaft. Er will durch sein Engagement in Bildung, Beratung und praxisnaher Forschung in den Bereichen Landwirtschaft, Tierbe-

---

<sup>21</sup> Medienmitteilung Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vom 4. Juli 2024.

rufe, Ernährung, Lebensmitteltechnologie und Hauswirtschaft die Vernetzung und Fähigkeiten im nachhaltigen unternehmerischen Denken und Handeln fördern.<sup>22</sup>

### ***Abklärungen und Feststellungen***

Ausgehend von einer Aufsichtsprüfung der Finanzkontrolle aus dem Jahr 2024 hat sich die GPK im Berichtsjahr mit der Jahresberichterstattung des Strickhofs befasst und von der zuständigen Baudirektion (BD) weiterführende Auskünfte verlangt. Gleichzeitig hat sich die Kommission im Rahmen einer Anhörung des Amtschefs des ALN sowie des Direktors des Strickhofs einen Überblick über die verschiedenen Tätigkeitsfelder des Strickhofs verschafft und sich von diesen über laufende Reformen informieren lassen.

### ***Jahresberichterstattung des Strickhofs***

Der Strickhof publiziert jährlich einen Jahresbericht in Magazininform.<sup>23</sup> Aus Sicht der GPK war fraglich, ob diese Form der Berichterstattung als Rechenschaftsablegung über das vergangene Geschäftsjahr für eine öffentlich-rechtliche Institution ausreichend ist. Sie holte deshalb dazu von der BD nähere Informationen ein. Die Kommission wollte insbesondere wissen, welche Vorgaben für die Jahresberichterstattung des Strickhofs bestehen, über welche zusätzlichen Finanzkennzahlen die BD verfügt und ob aus Sicht der BD die vorhandenen Informationen ausreichend sind, um den Strickhof als Abteilung des ALN angemessen zu steuern.

Die BD hielt gegenüber der GPK fest, dass für die Gestaltung des Jahresberichts des Strickhofs seitens der BD keine Vorgaben bestehen. Die Inhalte werden vollständig vom Strickhof selbst erarbeitet. Der Jahresbericht diene als zentrales Kommunikations- und Marketinginstrument des Strickhofs. Er richte sich an Partnerinstitutionen, potenzielle Mitarbeitende und weitere Anspruchsgruppen. Darüber hinaus betonte die BD, dass sie bzw. das zuständige ALN für sämtliche Abteilungen – so auch für den Strickhof – über die für die Steuerung erforderlichen Kennzahlen verfüge. Diese fliessen in die Jahresrechnung und das Budget des ALN ein und somit in die Berichterstattung der BD an den Regierungsrat und an den Kantonsrat. Der Strickhof unterscheidet sich bei der Budgetierung, Rechnungslegung und Berichterstattung nicht von den übrigen Abteilungen der kantonalen Verwaltung.

Für die GPK ist klar, dass für die Jahresberichterstattung des Strickhofs als Abteilung des ALN die für die kantonale Verwaltung geltenden Planungs- und Rechenschaftsablegungsvorgaben massgeblich sind. Den-

---

<sup>22</sup> Leitbild Strickhof, [strickhof.ch/wp-content/uploads/2025/04/Leitbild\\_2024\\_v5.pdf](http://strickhof.ch/wp-content/uploads/2025/04/Leitbild_2024_v5.pdf) (Stand 14.11.2025).

<sup>23</sup> Jahresberichte Strickhof, [strickhof.ch/ueber-uns/organisation](http://strickhof.ch/ueber-uns/organisation) (Stand 14.11.2025).

noch ist die GPK der Auffassung, dass dem Strickhof aufgrund seiner besonderen Stellung als landwirtschaftlicher Ausbildungs- und Versuchsbetrieb des Kantons eine weitergehende Informationspflicht gegenüber interessierten Kreisen und der breiteren Öffentlichkeit zukommt. Die GPK lädt deshalb die BD ein, zu prüfen, wie der Strickhof künftig konkreter über die Umsetzung seines gesetzlichen Auftrags informieren kann.

*Empfehlung 2: Weiterentwicklung der Jahresberichterstattung des Strickhofs*

Die GPK empfiehlt der Baudirektion, darauf hinzuwirken, dass die Jahresberichterstattung des Strickhofs künftig präziser und in systematischerer Form über die Umsetzung seines Auftrags als kantonaler Ausbildungs- und Versuchsbetrieb erfolgt.

*Laufende Reformen*

Laut ALN ist zur Optimierung der Leistungssteuerung für den Strickhof aktuell die Einführung einer internen Kosten-Leistungs-Rechnung geplant. Damit reagiert das ALN auch auf die Kritik der Finanzkontrolle, die bemängelte, dass am Strickhof bisher kein eigentliches Kostenreporting respektive kein umfassendes Informationssystem zur Erhebung massgeblicher finanzieller Kennzahlen bestanden hat, das als Entscheidungsgrundlage zur Steuerung, Überwachung und Verbesserung des finanziellen Leistungsangebots standardmässig beigezogen werden könnte.

Zudem stellte die Finanzkontrolle fest, dass ausgeprägte informelle Prozesse am Strickhof in Bezug auf eine rechtskonforme, konsistente Aufgabenerfüllung eine besondere Herausforderung darstellen. Die GPK erkundigte sich deshalb bei der BD, welche konkreten Verbesserungsmassnahmen diesbezüglich eingeleitet wurden. Wie die BD gegenüber der GPK darlegte, nehme das ALN auch diese Hinweise der Finanzkontrolle ernst und sei daran, die entsprechenden Prozesse, wo erforderlich, gezielt zu optimieren. Der Strickhof achte konsequent darauf, die gesetzlichen Vorgaben gemäss internem Kontrollsystem (IKS) einzuhalten und sämtliche Anforderungen an eine ordnungsgemässe Haushaltsführung und Compliance zu erfüllen. Als konkrete Verbesserungsmassnahme werde das IKS laufend überarbeitet und weiterentwickelt, mit dem Ziel, die Prozesssicherheit zu erhöhen und die Transparenz in der Mittelverwendung zu stärken. Zudem würden Anpassungen in der Aufbau- und Ablauforganisation erfolgen. Die GPK kommt aufgrund dieser Informa-

tionen zum Schluss, dass die BD, das ALN und der Strickhof in diesen Bereichen den notwendigen Handlungsbedarf erkannt und die nötigen Verbesserungsmassnahmen eingeleitet haben.

Im Zusammenhang mit dem Projekt «Governance Sekundarstufe II», wozu die gesetzlichen Anpassungen derzeit beim Kantonsrat in Beratung sind (Vorlage 5989), wird ebenfalls die Struktur und die Zusammenarbeit der Schulkommission des Strickhofs überprüft. Die historisch gewachsene Organisationsstruktur mit diversen Unterkommissionen (Sektionen) erscheint reformbedürftig. Die entsprechenden Änderungen werden gemäss ALN zum Start des Schuljahres 2026/2027 umgesetzt.

Mit dem vorliegenden Bericht schliesst die GPK ihre Prüfung zum Strickhof ab. Sie wird zu Beginn des neuen Amtsjahres den Strickhof besuchen, um sich auch vor Ort ein Bild über die verschiedenen Tätigkeitsfelder des Strickhofs zu verschaffen.

## **4. Laufende Prüfungen**

### **4.1 Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung**

#### ***Ausgangslage***

Die GPK befasst sich schon seit mehreren Jahren mit der Organisation des kantonalen Personalwesens. Gestützt auf eine vertiefte Untersuchung<sup>24</sup> verlangte sie mit dem vom Kantonsrat überwiesenen Postulat KR-Nr. 287/2017, dass der Regierungsrat verschiedene Massnahmen für eine besser koordinierte, wirksamere und effizientere Wahrnehmung von Querschnittaufgaben im Personalwesen der kantonalen Verwaltung prüft und darüber Bericht erstattet. In seinem Bericht vom Dezember 2019 (RRB Nr. 1168/2019; Vorlage 5584) nahm der Regierungsrat verschiedene Forderungen der Kommission in die Entwicklung der Personalstrategie 2019–2023 auf und gab eine externe Evaluation des Personalwesens in Auftrag. Darauf gestützt sollte ein neues HR-Geschäftsmodell aufgebaut werden.

Angesichts der angestossenen Massnahmen beschloss der Kantonsrat im Februar 2021, das Postulat als erledigt abzuschreiben.<sup>25</sup> Die GPK hat in der Folge entschieden, die Weiterentwicklung des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung weiterzuverfolgen. Im Vordergrund der begleitenden Oberaufsicht durch die GPK steht die Entwicklung und Umsetzung des neuen HR-Geschäftsmodells.

---

<sup>24</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission über die vertiefte Untersuchung zur Organisation des Personalwesens in der kantonalen Verwaltung vom 26. Oktober 2017, KR-Nr. 285/2017.

<sup>25</sup> Kantonsrat, Protokoll vom 22. Februar 2021.

## **Abklärungen**

Seit Anfang 2022 werden in der kantonalen Verwaltung im Rahmen des neuen HR-Geschäftsmodells die HR-Prozesse harmonisiert. Parallel dazu findet im Rahmen des Projekts Aurora die Ablösung des bisherigen IT-Systems sowie eine weitere Digitalisierung der verschiedenen HR-Prozesse statt.

Im Berichtsjahr setzte die Kommission ihre im Jahr 2021 beschlossene regelmässige Anhörung der Finanzdirektion (FD) und des Personalamtes zum neuen HR-Geschäftsmodell und zum Projekt Aurora fort. Diese findet neu noch einmal jährlich statt. Zusätzlich ergaben sich Fragestellungen aufgrund einer Anfrage der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) an die GPK betreffend Lohn-erhöhungen, die über das in der Personalverordnung des Kantons (PVO) vorgesehene Maximum hinausgehen.

### *HR-Geschäftsmodell und Projekt Aurora*

Die Entwicklung und Umsetzung des neuen HR-Geschäftsmodells war ein zentrales Handlungsfeld im Rahmen der Umsetzung der regierungsrätlichen Personalstrategie 2019–2023 (RRB Nr. 907/2019). Das HR-Geschäftsmodell soll eine Harmonisierung, Digitalisierung und Optimierung von HR-Prozessen in der gesamten kantonalen Verwaltung bringen.<sup>26</sup>

Das Projekt Aurora setzt das neue HR-Geschäftsmodell technisch um. Es soll durchgehende digitale Prozesse im Bereich Personaladministration für Angestellte des Kantons, Führungskräfte und HR-Fachpersonen schaffen und den Angestellten mittels Self-Service-Plattformen den sicheren und unkomplizierten Zugriff auf die eigenen Daten ermöglichen. Das bisherige kantonale Personalmanagement- und Lohnadministrationssystem «PULS (SAP Stäfa)» wird damit abgelöst. Aurora ist das schweizweit grösste HR-IT-Projekt im öffentlichen Sektor und bindet erhebliche Ressourcen der FD. Innerhalb der Direktion ist es das dominierende Projekt. Im Berichtsjahr wurde die Gesamtsteuerung der Projekte «Aurora» und «Work Zone» (neue Einstiegsplattform für die Mitarbeitenden mit HR- und Finanzanwendungen) beim Generalsekretär der FD angesiedelt. Dies soll rasche Entscheidungen, einen engen Austausch mit externen Stellen und die Durchsetzung der notwendigen Standardisierung sicherstellen.

Die Implementierung von Aurora begann im Januar 2025 mit der Einführung der «Work Zone». Dabei ergaben sich aufgrund unerwartet hoher Komplexitäten Verzögerungen bei der Datenmigration und der Umsetzung der Schnittstellen. Die Planung für die weitere Implemen-

---

<sup>26</sup> Die GPK hat das HR-Geschäftsmodell in einem früheren Tätigkeitsbericht näher beschrieben (GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 21–22).

tierung musste daher angepasst werden. Gemäss der neuen Planung erfolgt die weitere Ausrollung gestaffelt und wird bis mindestens 2027 dauern. Diese Staffelung verursacht Mehrkosten, die die FD zum Berichtszeitpunkt noch evaluiert. Im Januar 2026 begann die zweite Implementierungswelle von Aurora mit der Umstellung der Lohnverarbeitung. Für die Umsetzung der zweiten Welle müssen umfangreiche Daten von der bisherigen zur neuen SAP-Lösung migriert werden. Für das Jahr 2026 ist weiter die Umstellung der Spesenverarbeitung, der Zeit- und Leistungserfassung und der HXM-Gesamtlösung geplant, zudem wird ein in gewissen Direktionen, Ämtern und Organisationen bereits verwendetes Modul zur Personalrekrutierung für weitere interessierte Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt.

Die FD kündigte der Kommission an, sie werde im ersten Quartal 2026 konkrete Angaben über den finanziellen Mehraufwand des Gesamtprojekts vorlegen und dem Kantonsrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten. Die Mehrkosten gegenüber den ursprünglich projektierten 16,9 Mio. Franken ergeben sich unter anderem durch eine Vergrösserung des Projektumfangs mit einer gegenüber dem ursprünglichen Projekt dreifach erhöhten Anzahl Prozesse und zusätzlichen Anforderungen, durch eine steigende Anzahl kantonaler Anstellungen, einen höheren als ursprünglich eingeschätzten Aufwand für die Umstellung der Schnittstellen sowie durch nachträglich hinzugefügte Projektkomponenten wie etwa die «Work Zone».

#### *Lohnerhöhungen über das Maximum gemäss PVO*

Im Januar 2025 gelangte die AWU betreffend die Entlohnung kantonalen Angestellter in wichtigen Stellungen an die GPK. § 27 der Personalverordnung des Kantons (PVO) sieht vor, dass zur Gewinnung oder Erhaltung vorzüglicher Angestellter in wichtiger Stellung ausnahmsweise eine Erhöhung des Lohns bis zu einem Viertel über den vorgesehenen Höchstlohn gewährt werden kann. Die AWU hatte Kenntnis von der Anwendung dieser Regelung in einem konkreten Fall, in dem keine Angaben zu den Voraussetzungen der Anwendung gemacht worden waren, obwohl die Regelung über Jahre hinweg angewendet wurde und das finanzielle Ausmass erheblich war. Die AWU interessierte sich deshalb für die Häufigkeit der Anwendung der Ausnahmeregelung im Kanton, für die Rahmenbedingungen und für die Anwendung auf selbstständige kantonale Anstalten. Da diese Fragestellungen in den Kompetenzbereich der GPK fallen, bat die AWU die GPK, die entsprechenden Abklärungen zu treffen. Die GPK wandte sich in der Folge mit einem Schreiben an die Finanzdirektion. Diese erklärte, im Konsolidierungskreis 1, der die Direktionen und die Staatskanzlei umfasst, würden per Stichtag 31. Januar 2025 zwei Zulagen gemäss § 27 PVO ausbezahlt, in

den zehn Jahren zuvor seien es insgesamt sieben gewesen. Im Konsolidierungskreis 2, der die Behörden und die Organe der Rechtspflege einschliesst, kam die Regelung im selben Zeitraum nicht zur Anwendung. Keine Angaben lagen dem Personalamt über den Konsolidierungskreis 3 vor, der die zu konsolidierenden selbstständigen Anstalten umfasst, zu denen die Hochschulen sowie die kantonalen Spitäler und Kliniken gehören. Das Personalamt führte weiter aus, dass drei Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein müssen, damit eine Zulage gemäss § 27 PVO gewährt werden kann: Die betroffene Person muss eine wichtige Stellung innehaben, in der Mitarbeitendenbeurteilung als «vorzüglich» beurteilt worden sein, und die Gewährung der Zulage muss zur Gewinnung oder Erhaltung dieser Person geeignet, notwendig und angemessen sein. Zusätzlich ist bei Arbeitsverhältnissen im Konsolidierungskreis 1 das Einvernehmen des Personalamtes erforderlich. Die GPK hat diese Feststellungen der AWU weitergeleitet und ihre Abklärungen zu dieser Thematik damit abgeschlossen.

### ***Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen***

Die GPK verfolgt die Entwicklung des neuen HR-Geschäftsmodells und des Projekts Aurora seit etlichen Jahren. Sie hat mit Befriedigung festgestellt, dass die laufenden Arbeiten in der Finanzdirektion nochmals eine erhöhte Aufmerksamkeit erhalten haben und auch von der obersten Führungsebene mit hoher Priorität behandelt werden. Die Neuansiedelung der Gesamtsteuerung beim Generalsekretär erscheint der GPK als zielführend, um die angestrebte Vereinheitlichung der HR-Prozesse in der gesamten kantonalen Verwaltung mit Nachdruck voranzutreiben. Während das Ziel der Digitalisierung in der Verwaltung grundsätzlich auf breite Zustimmung stösst, ergeben sich nach wie vor Konflikte auf der Umsetzungsebene, wo die Standardisierung Anpassungen bei bestehenden Abläufen und Kompetenzen erfordert.

Die GPK wird die weitere Einführung des neuen HR-Geschäftsmodells und die Implementierung von Aurora weiterhin aus Sicht der Oberaufsicht begleiten.

## **4.2 Elektronisches Patientendossier**

### ***Ausgangslage***

Mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) sollen persönliche Gesundheitsinformationen gesammelt und für die verschiedenen Gesundheitseinrichtungen und -fachpersonen sowie die Patientinnen und Patienten jederzeit direkt zugänglich gemacht werden. Dadurch sollen die Qualität der medizinischen Behandlung gestärkt, die Behandlungsprozesse verbessert, die Patientensicherheit erhöht, die Effizienz des



Gesundheitssystem gesteuert sowie die Gesundheitskompetenz der Patientinnen und Patienten gefördert werden. Die Rahmenbedingungen für das EPD sind auf Bundesebene geregelt.<sup>27</sup>

Die GPK befasst sich seit der Legislaturperiode 2015–2019 mit der Einführung eines EPD, nachdem der Kanton Zürich im Jahr 2016 die XAD-Stammgemeinschaft und deren Betriebsgesellschaft axsana AG gegründet hatte. Die GPK hat in den vergangenen Jahren ausführlich über die Entstehungsgeschichte und Organisation des EPD, die entstandenen Verzögerungen und die damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme sowie die in der Zwischenzeit auf Bundesebene angestossene Neuausrichtung des EPD berichtet.<sup>28</sup>

### ***Abklärungen und weiteres Vorgehen***

Die massgeblichen Gesetzesgrundlagen für das EPD werden derzeit auf Bundesebene totalrevidiert. Anstelle einer – wie ursprünglich vorgesehenen – Revision des bestehenden Bundesgesetzes hat der Bundesrat dem eidgenössischen Parlament im November 2025 mit dem Bundesgesetz über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) einen Neuerlass vorgelegt. Die Gesundheitsdirektion (GD) hat die GPK im Dezember 2025 schriftlich über die aktuellen Entwicklungen sowie die möglichen Konsequenzen für den Kanton Zürich informiert. Die GPK wird das Thema aus Sicht der Oberaufsicht weiterverfolgen.

### **4.3 Fachapplikation Justizvollzug**

#### ***Ausgangslage***

Die GPK befasst sich seit vielen Jahren mit den Fachapplikationen der Direktion der Justiz und des Innern (JI), namentlich mit RIS1, RIS2 und der Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV). Das ursprüngliche Projekt RIS2 war als Nachfolgeapplikation des Rechtsinformationssystems (RIS1) geplant und war wiederholt ein Thema in den Aufsichtskommissionen des Kantonsrates.<sup>29</sup> Während die Strafuntersuchungsbehörden seit 2014 mit dem Nachfolgeprodukt RIS2 arbeiten, wurde dessen breitere Einführung von der JI gestoppt. Stattdessen entschied der Regierungsrat im November 2016, RIS1 – das noch im Justizvollzug, im Ge-

---

<sup>27</sup> Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG, SR 816.1, in Kraft getreten am 15. April 2017).

<sup>28</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2023–2024, KR-Nr. 30/2024, S. 22–27; 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 28–33; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S. 24–31; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 26; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 26; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 43; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 62; 2016–2017, KR-Nr. 62/2017, S. 9; 2015–2016, K-R-Nr. 55/2016, S. 6.

<sup>29</sup> Siehe u. a. Berichte der Justizkommission vom 14. Juni 2016 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates, S. 38–39; vom 16. Juni 2015 zum Geschäftsbericht 2014, S. 29; Bericht der Finanzkommission vom 18. Juni 2015 zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2014, S. 47, 57 und 58; GPK-Tätigkeitsbericht 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 59–61.

meindeamt und im Generalsekretariat der JI eingesetzt wird – so rasch wie möglich durch die Beschaffung einer Standardapplikation abzulösen.<sup>30</sup> Nach einer öffentlichen Ausschreibung erhielt die Abraxas Informatik AG (nachfolgend: Abraxas) im September 2018 den Zuschlag mit ihrem Produkt «Juris», auf dessen Grundlage die neue Fachapplikation für den Justizvollzug hätte aufgebaut werden sollen.<sup>31</sup>

Bei der Weiterentwicklung von Juris unter dem neuen Namen Juris X und dem Projekt FAJuV, in der JI später durch die Bezeichnung Elektronische Fallführung (ELFA) abgelöst, kam es jedoch seit Beginn wiederholt zu Verzögerungen und Projektänderungen. Die GPK hat darüber in den vergangenen Jahren immer wieder berichtet.<sup>32</sup> Im Dezember 2023 wurde bekannt, dass Abraxas die Produktentwicklung von Juris X gestoppt hat und sich gänzlich aus dem Fachbereich Justiz zurückzieht.<sup>33</sup> Die GPK beschloss daraufhin, neben der weiteren Begleitung der Einführung einer neuen Fachapplikation für den Justizvollzug auch den Ausstieg der Abraxas aus dem Fachbereich Justiz zu untersuchen.<sup>34</sup>

### ***Abklärungen und Feststellungen***

Nach dem Scheitern des Projekts Juris X entschied die JI, die Arbeiten am bisherigen IT-Projekt aufgrund der Schwierigkeiten mit dem Lieferanten Abraxas nicht weiterzuführen, sondern dem Regierungsrat eine Neuvergabe des Projekts zu beantragen. Nach der Neuausrichtung des Beschaffungsprojekts untersuchte die Finanzkontrolle die Neuvergabe im Rahmen einer Aufsichtsprüfung. Sie prüfte auch die Projektkomplexität und deren Controlling, das Projektmanagement sowie kredit- und beschaffungsrechtliche Fragestellungen.<sup>35</sup> Die GPK nahm den Prüfbericht der Finanzkontrolle im Berichtsjahr zum Anlass, sich weiter mit dem Verlauf der Einführung der Fachapplikation aus Sicht der Oberaufsicht sowie mit grundsätzlichen Fragen der Informatiksteuerung und -aufsicht durch den Regierungsrat zu befassen.

---

<sup>30</sup> RRB Nr. 1116/2016 vom 23. November 2016.

<sup>31</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S.58–59; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S.37; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S.36.

<sup>32</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2023–2024, KR-Nr. 30/2024, S.27–33; 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S.33–37; 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S.34–43; 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S.36–39; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S.31–33; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S.56–60; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S.59–61.

<sup>33</sup> Medienmitteilung der Abraxas vom 12. Dezember 2023.

<sup>34</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2023–2024, KR-Nr. 30/2024, S.2 und 33.

<sup>35</sup> Bericht der Finanzkontrolle zur Aufsichtsprüfung bei der Direktion der Justiz und des Innern (JI) vom 10. Juni 2025, von der JI am 3. Juli 2025 veröffentlicht.

### *Neuvergabe des IT-Projekts durch den Regierungsrat*

Der Regierungsrat hält in seinem Beschluss zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung (RRB Nr. 821/2024) fest: «Auf dem Schweizer Markt gibt es im Moment nur noch die Glaux Group AG mit dem Produkt Gina als Anbieterin einer Justizvollzugs-Standardsoftware. Sie ist in 17 Kantonen im Einsatz und wird technisch und inhaltlich laufend aktualisiert. Insbesondere der Kanton Bern hat einen vergleichbaren Umfang der Nutzung der Software Gina (Bewährungs- und Vollzugsdienste und Institutionen). [...] Die Evaluation der Varianten zeigte, dass die JI nur mit einer freihändigen Vergabe innert nützlicher Frist zu ihrem Ziel [...] kommt.»<sup>36</sup> Dabei erhöhte der Regierungsrat mit seinem Vergabeentscheid die für das Projekt zur Verfügung stehende Ausgabesumme von 15,6 Mio. Franken um eine zusätzliche gebundene Ausgabe von 20,9 Mio. Franken auf insgesamt 36,4 Mio. Franken. Der Abschluss der Einführung der neuen Fachapplikation ist auf Ende 2027 geplant.<sup>37</sup>

In ihrer Aufsichtsprüfung untersuchte die Finanzkontrolle, ob mit dem Regierungsratsbeschluss die verfassungsmässige und gesetzliche Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit eingehalten und die vergaberechtlichen Anforderungen erfüllt wurden sowie ob die von der Glaux Group AG mit dem Produkt Gina angebotene Fachapplikation die angestrebten Ziele in der erforderlichen Zeit zu erreichen vermag. Die GPK wurde seitens der Finanzkontrolle Ende September 2024 und von der JI Anfang Oktober 2024 darüber informiert, dass eine Aufsichtsprüfung der Finanzkontrolle stattfindet, hat diese jedoch weder angestossen noch inhaltlich daran mitgewirkt. Auch hatte die Kommission vorgängig keine genaue Kenntnis über die inhaltliche Ausrichtung der Aufsichtsprüfung. Da sich die GPK in der Vergangenheit wiederholt kritisch zum Projektverlauf und zum Beschaffungsprozess der Fachapplikation geäussert hat, war es für die Kommission wichtig, dass die Aufsichtsprüfung von der Finanzkontrolle im Rahmen ihrer unabhängigen Prüftätigkeit gemäss § 15d Finanzkontrollgesetz (FKG) erfolgte.

#### **Wirtschaftlichkeit und Einhaltung der vergaberechtlichen Vorgaben**

Wie die Finanzkontrolle in ihrem Prüfbericht festhält, gilt für die öffentliche Beschaffung das Gebot des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Geldern. Das Vergaberecht regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge, um einen wirtschaftlichen und nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel sicherzustellen und den Wettbewerb zu för-

---

<sup>36</sup> RRB Nr. 821/2024 vom 21. August 2024, publiziert am 3. Juli 2025, S. 3.

<sup>37</sup> RRB Nr. 821/2024, S. 11.

dern. Diese Grundsätze sollten auch dann Beachtung finden, wenn – wie vorliegend – eine Beschaffung ohne Konkurrenz vorgenommen wird.<sup>38</sup>

Wie der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 21. August 2024 ausführt, hat die federführende JI nach der Beendigung des Projekts ELFA durch Abraxas umgehend die neuerliche Beschaffung an die Hand genommen und in einer Studie die Marktsituation für Fachapplikationen für den Justizvollzug sowie die aktuell geltenden Rahmenbedingungen beleuchtet. Dabei habe sich rasch gezeigt, dass der Markt sehr eng begrenzt ist und nur die Glaux Group AG mit dem Produkt Gina infrage komme. Zudem sei die Einführung einer zeitgemässen Fachapplikation dringlich. Mit dem ursprünglich für den 1. Januar 2026 geplanten Inkrafttreten der Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) und der Einführung der Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (VEVV) hätten die Akten ab 1. Januar 2026 mit einer zweijährigen Übergangsfrist obligatorisch elektronisch geführt werden müssen. Der elektronische Rechtsverkehr zwischen Behörden wäre ab 1. Januar 2026 ohne Übergangsfrist obligatorisch geworden. Vor diesem Hintergrund seien mehrere Varianten wie die erneute WTO-Ausschreibung, die Beschaffung einer Individualentwicklung sowie die freihändige Vergabe gestützt auf Art. 21 Abs. 2 lit. d der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) für eine in der Schweiz bereits etablierte Fachapplikation geprüft worden.<sup>39</sup> Mit Beschluss Nr. 715/2025 vom 2. Juli 2025 hat der Regierungsrat die Inkraftsetzung der Änderung des VRG, der neuen VEVV und der dazugehörigen Änderungen weiterer Verordnungen anschliessend um ein Jahr auf den 1. Januar 2027 verschoben. In einer Analyse des Umsetzungsstands wurde festgestellt, dass der Erfolg der Umstellung auf elektronische Verfahrenshandlungen per 1. Januar 2026 infrage gestellt war.<sup>40</sup>

Im Gegensatz zum Regierungsrat und zur JI kommt die Finanzkontrolle zum Schluss, dass keine genügenden Gründe für eine freihändige Vergabe vorgelegen haben. So waren laut Finanzkontrolle die Anforderungen für die Ausrufung des Ausnahmetatbestands der Dringlichkeit nicht in allen Punkten genügend erstellt. Auch der Hinweis auf die faktische Monopolsituation überzeuge nicht. Eine abschliessende Beurteilung hätte nur durch einen Gerichtsentscheid herbeigeführt werden können und müsse deshalb offenbleiben.<sup>41</sup> Auch unabhängig der unterschiedlichen Rechtseinschätzung muss aus Sicht der Finanzkontrolle

---

<sup>38</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 8.

<sup>39</sup> RRB Nr. 821/2024, S. 3–4.

<sup>40</sup> RRB Nr. 715/2025

<sup>41</sup> Die Freihandvergabe wurde am 23. August 2024 publiziert und die nachfolgende 20-tägige Beschwerdefrist ist ungenutzt verstrichen.

festgehalten werden, dass im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebots im öffentlichen Handeln alles daran zu setzen ist, dass Beschaffungen insbesondere bei privaten Marktteilnehmenden immer unter Konkurrenz erfolgen.<sup>42</sup>

Wie die Finanzkontrolle in ihrem Bericht zudem festhält, ging der freihändigen Vergabe eine «Anfrage zur Marktabklärung – Request for Information (RFI)» an die Glaux Group AG voraus.<sup>43</sup> Wie weit die ungünstige Verhandlungsposition und die freiwillige Vergabe aufgrund der geltend gemachten zeitlichen Dringlichkeit einen negativen Einfluss auf den Preis und damit das Kosten-Nutzen-Verhältnis hatte, kann die Finanzkontrolle nicht beziffern. Sicherlich nicht förderlich und rechtlich auch nicht erforderlich war, so die Finanzkontrolle, dass gegenüber der Glaux Group AG in der finalen Offertanfrage offen mitgeteilt wurde, dass die Vergabe freihändig und ohne Vergleichsofferte erfolge. Dies habe die Verhandlungsposition der Glaux Group AG weiter gestärkt und dürfte in die Preisgestaltung eingeflossen sein.

Die Kritik am Kommunikationsverhalten gegenüber der Glaux Group AG teilt die JI in ihrer Stellungnahme gegenüber der Finanzkontrolle. Bezüglich der geltend gemachten Monopolsituation und der Dringlichkeit vertritt die JI jedoch eine von der Finanzkontrolle abweichende Auffassung und beurteilt die freihändige Vergabe als zweck- und rechtmässig. Ergänzend hält sie fest, dass im Rahmen geschickter Vertragsverhandlungen mit der Anbieterin eine Kostenreduktion von über 3 Mio. Franken erzielt worden sei – trotz bestehender Monopolsituation.

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass bezüglich der freihändigen Auftragsvergabe zwischen dem Regierungsrat und der federführenden JI einerseits und der Finanzkontrolle andererseits eine abweichende Rechts einschätzung vorliegt. Die GPK nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass die Finanzkontrolle trotz abweichender Rechtseinschätzung an ihrer Beurteilung dezidiert festhält. Aus Sicht der GPK ist insbesondere das seitens JI und Regierungsrat vorgebrachte Argument der Dringlichkeit für die freihändige Vergabe nicht nachvollziehbar. Die Probleme mit dem Informatikprojekt Juris X waren hinlänglich bekannt, worauf die GPK in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten immer wieder hingewiesen hat. Die Finanzkontrolle hat im Rahmen ihrer Semesterberichterstattung schon verschiedentlich bemerkt, dass der Umgang des Regierungsrates mit dem Vergaberecht teilweise generell kritisch zu beurteilen ist. Insbesondere das Argument, dass eine Ausschreibung Kosten generiert und deshalb auf eine solche verzichtet wurde, weil es nur eine potenzielle Anbieterin gegeben habe, ist aus Sicht der Finanzkontrolle nicht stichhaltig.

---

<sup>42</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 14–15.

<sup>43</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 9.

*Empfehlung 3: Konsequente Anwendung des Beschaffungsrechts*

Die GPK fordert den Regierungsrat auf, sicherzustellen, dass das geltende Beschaffungs- und Vergaberecht im gesamten Verwaltungshandeln konsequent angewendet und jederzeit eingehalten wird.

Realisierbarkeit

Wie die Finanzkontrolle gestützt auf Informationen der JI in ihrem Prüfbericht ausführt, sollen bei der neuen Fachapplikation für rund 83% der Anforderungen die Standard-Funktionalitäten der Software Gina verwendet werden. Rund 10% der Anforderungen werden von der GlauX Group AG auf eigene Kosten neu entwickelt und allen Kunden und Kundinnen zur Verfügung gestellt. 7% der Anforderungen werden spezifisch für den Kanton Zürich entwickelt. Gemäss dem zum Zeitpunkt der Aufsichtsprüfung durch die Finanzkontrolle vorliegenden Zeitplan soll Gina in drei Releases eingeführt werden. Per Mitte Dezember 2025 sollen die Grundfunktionalitäten implementiert sein, um Schulungen bei den Mitarbeitenden durchzuführen. Ende Juni 2026 soll der zweite Release erfolgen, der die Abschaltung der aktuell im Einsatz stehenden Software RIS1 ermöglichen soll. Mit dem dritten Release Ende November 2026 sollen die restlichen Anforderungen eingeführt werden.<sup>44</sup>

Bezüglich der mit 17% bezifferten neu zu entwickelnden Teile besteht gemäss Finanzkontrolle ein erhebliches Risiko. Sie empfiehlt deshalb der JI, im Rahmen der Projektsteuerung und Projektführung ein engmaschiges Controlling einzurichten. Darüber hinaus seien auch die Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass eine stabile und handlungsfähige Projekt-Governance jederzeit sichergestellt ist. Sowohl dem Qualitäts- und Risikomanagement als auch dem Steuerungsausschuss würden dabei neben der Auftraggeberin wesentliche Bedeutung zukommen.<sup>45</sup> Die GPK wird aus Sicht der Oberaufsicht weiterverfolgen, wie die JI diese Empfehlungen umsetzt, und sich von der JI zu gegebener Zeit darüber informieren lassen.

*Projektverlauf Juris X sowie Projektmanagement und -controlling durch die JI*

Die Finanzkontrolle untersuchte in ihrer Aufsichtsprüfung auch das bisherige Projektmanagement und -controlling durch die JI. Sie anerkennt, dass sich bereits in der Initialisierungsphase von Juris X eine risikobehaftete Situation zeigte, «die nur nach mehrfacher Intervention der Pro-

---

<sup>44</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 14.

<sup>45</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 15.

jektsteuerung und -führung zu einem für einen Vergabeentscheid genügenden Sachverhalt führt[e].»<sup>46</sup> Dies hatte zur Folge, dass nach der Ausschreibung im Herbst 2018 erst im Juli 2021 die Voraussetzungen erfüllt waren, der Abraxas den Auftrag zur Realisierung der Fachapplikation zu erteilen (RRB Nr. 782/2021). Gemäss Finanzkontrolle schätzte die Projektsteuerung die Beeinflussbarkeit der Risiken jederzeit real ein, beschloss diverse Massnahmen und stellte Forderungen an Abraxas. Risikomindernde Massnahmen wie der vorzeitige Abbruch der Vorbereitung eines Vergabeentscheids wurden mehrfach diskutiert und in der Folge bewusst verworfen. Während der Konzeptphase musste dann festgestellt werden, dass Abraxas die an sie gestellten Anforderungen zu keinem Zeitpunkt erreichte. Dies, obschon sich die Projektsteuerung und -führung auch in dieser Phase intensiv bemühten, mit teilweise tiefgreifenden Massnahmen die Risikolage zu bewältigen. Auch mit einer Vertragsanpassung wurden risikomindernde Massnahmen eingeleitet. Wie die Finanzkontrolle festhält, wäre ein einseitiger Abbruch der Zusammenarbeit in dieser Projektphase rechtlich deutlich anspruchsvoller gewesen als während der Initialisierungsphase. Einerseits wäre die Beweislast mehrheitlich bei der Auftraggeberin zu liegen gekommen und andererseits hätte in erheblichem Umfang das Risiko eines beidseitigen Reputationsschadens bestanden.<sup>47</sup>

Aus Sicht der Finanzkontrolle erscheint das von der JI gewählte Vorgehen somit nachvollziehbar. Es sei damit jedoch in Kauf genommen worden, dass das gesamte Projekt FAJuV/ELFA die Zielsetzung der zeitgerechten Anschlussfähigkeit an die Anforderungen des neuen VRG und der VeVV nicht erreicht bzw. eine hohe zeitliche Dringlichkeit zur allfälligen Findung eines neuen Projektpartners entstehen würde. Kritisch äussert sich die Finanzkontrolle zu den Projektstrukturen, vor allem zur Rolle und Zusammensetzung des Projektausschusses. Dieser habe das Projekt zu wenig kritisch begleitet. Die Finanzkontrolle empfiehlt der JI deshalb, die Organisationsstrukturen und die prozessuale Ausgestaltung insbesondere auf der Steuerungsebene zur Einführung von Gina sorgfältig zu überprüfen.<sup>48</sup>

Die JI hat auf diese Kritik reagiert und die Empfehlung zur Sicherstellung einer stabilen und handlungsfähigen Projekt-Governance sowie zu einem engmaschigen Controlling gemäss ihrer Stellungnahme zur Aufsichtsprüfung aufgenommen. Im Rahmen der laufenden Arbeiten wurde die Projektorganisation gemäss JI umfassend überprüft und die Rollen sowie die Verantwortlichkeiten innerhalb der Steuerungsstruk-

---

<sup>46</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 4.

<sup>47</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 4.

<sup>48</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 5.

tur geschärft. Der Projektsteuerungsausschuss wurde neu zusammengesetzt und umfasst nun auch eine Vertretung des Amtes für Informatik sowie den zuständigen Qualitäts- und Risikomanager. Zudem wird künftig eine klare Trennung zwischen der Auftraggeberin und der Lieferantin innerhalb des Projektsteuerungsgremiums sichergestellt. Ergänzend sei ein regelmässiger Sitzungsrhythmus etabliert worden.

#### *Ausstieg von Abraxas aus dem Fachbereich Justiz*

Die Kantone St. Gallen und Zürich als Haupteigner der Abraxas Informatik AG überprüfen derzeit ihre Eigentümerstrategie gegenüber dem Informatikunternehmen. Die GPK wartet daher ab, inwiefern nach Abschluss der Arbeiten die von der GPK in ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht<sup>49</sup> aufgeworfenen Grundsatzfragen durch die zuständige Finanzdirektion und allenfalls den Regierungsrat beantwortet sind.

#### *Dienstaufsicht und parlamentarische Oberaufsicht*

Über das Projekt FAJuV/ELFA hinaus und zur Verbesserung der Aufsicht und Steuerung durch den Regierungsrat bei zentralen Informatikprojekten sowie zur Stärkung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat regt die Finanzkontrolle in ihrem Aufsichtsprüfungsbericht die Einführung eines Berichtssystems an.<sup>50</sup> So soll der Regierungsrat dafür sorgen, dass halbjährlich oder jährlich integral über alle relevanten IT-Schlüsselprojekte berichtet wird. Eine solche regelmässige und projektübergreifende Berichterstattung könnte gemäss Finanzkontrolle sowohl die Informationsbedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht erfüllen als auch die Dienstaufsicht seitens des Regierungsrates verbessern. Ein ähnliches Berichtssystem hat sich auf Bundesebene bewährt.<sup>51</sup> Die Liste der IT-Schlüsselprojekte wird in der Bundesverwaltung laufend aktualisiert und die zuständigen Verwaltungseinheiten liefern einem zentralen Steuerungsorgan zweimal jährlich ihre Statusberichte zu den Schlüsselprojekten. Das Steuerungsorgan erstellt daraus jeweils einen konsolidierten Bericht über den Stand aller Schlüsselprojekte. Der entsprechende Bericht wird auch den parlamentarischen Aufsichtskommissionen zugestellt.

Die Empfehlungen der Finanzkontrolle orientieren sich an diesem Berichtssystem des Bundes. Die GPK unterstützt die Feststellungen und Empfehlungen der Finanzkontrolle mit Nachdruck. Aus Sicht der GPK erhalten der Kantonsrat und seine Organe Informationen zu kritischen IT-Projekten in der Regel nur auf Nachfrage. Daraus resultiert das Ri-

---

<sup>49</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2024–2025, KR-Nr. 2/2025, S. 30–31.

<sup>50</sup> Prüfbericht der Finanzkontrolle vom 10. Juni 2025, S. 5.

<sup>51</sup> Verordnung über die digitalen Dienste und die digitale Transformation in der Bundesverwaltung (DigiV, SR 172.019.1).



siko, dass auf einzelne Projekte und Fragestellungen fokussiert wird, ein Gesamtüberblick jedoch fehlt und damit eine Kontextualisierung einzelner Problemstellungen verunmöglicht wird. Gemäss der Finanzkontrolle würde durch ein solches Berichtssystem auch die Dienstaufsicht des Regierungsrates gestärkt, indem mit einer sachgerechten Prozessgestaltung sichergestellt werden könnte, dass wesentliche Massnahmen bei den einzelnen Projekten eskaliert und damit auf Ebene Regierungsrat oder einem entsprechenden Organ wie den Gremien Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI) oder Operative Informatiksteuerung (OIS) formalisiert werden können.

Die GPK hat den Regierungsrat im Oktober 2025 aufgefordert, die Einführung eines solchen Berichtssystems für IT-Schlüsselprojekte zu prüfen und gegenüber der GPK bis Ende Januar 2026 darzulegen, mit welchen konkreten Schritten und mit welchem Zeitplan die regelmässige Berichterstattung spätestens ab dem zweitem Semester 2026 eingeführt werden kann.

#### **4.4 Beschaffungswesen der kantonalen Verwaltung**

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

Angestossen durch ein Postulat (KR-Nr. 24/2015), das auf eine vertiefte Untersuchung der GPK und der Finanzkommission (FIKO) zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung<sup>52</sup> zurückging, legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. März 2018 eine direktionsübergreifende Beschaffungspolitik fest und setzte diese auf den 1. April 2018 in Kraft (RRB Nr. 202/2018). In der Folge beschlossen die beiden Kommissionen, das Thema weiterzuverfolgen und zu diesem Zweck die Bau- und Direktion – anfänglich jährlich, dann noch alle zwei Jahre – zu einer Berichterstattung einzuladen.<sup>53</sup>

##### ***Abklärungen und weiteres Vorgehen***

Im Berichtsjahr fanden keine weiteren Abklärungen statt. Das Thema bleibt auf der Pendenzenliste der Kommission.

#### **4.5 Einfache Gesellschaften**

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

Öffentlich-rechtliche Anstalten des Bildungs- und Gesundheitswesens, teilweise aber auch Amtsstellen der kantonalen Verwaltung, gehen gelegentlich Partnerschaften mit öffentlich-rechtlichen oder privaten Dritten in Form von einfachen Gesellschaften oder Vereinen ein. Eine ein-

---

<sup>52</sup> Bericht der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkommission zum Beschaffungswesen in der kantonalen Verwaltung vom 20. November 2014, KR-Nr. 346/2014.

<sup>53</sup> GPK-Tätigkeitsberichte 2024–2025, KR-Nr. 2/2025, S. 31–32; 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 45–46; 2018–2019, KR-Nr. 76/2019, S. 52; 2017–2018, KR-Nr. 60/2018, S. 55–59.

fache Gesellschaft ist eine Verbindung von zwei oder mehreren Institutionen zu Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks. Ein Beispiel dafür ist der Loop Zürich zum Aufbau eines medizinisch-wissenschaftlichen Forschungszentrums von ETH Zürich, Universität Zürich, Universitätsspital Zürich und weiteren universitären Spitälern.

Diese Zusammenarbeitsformen seien jedoch im kantonalen öffentlichen Recht nicht vorgesehen oder geregelt, stellte die Finanzkontrolle im Jahr 2019 fest. Sie wies darauf hin, dass dadurch für den Kanton im Einzelfall hohe Risiken entstehen können und die ungenügend geregelte Situation auch zur Umgehung von bestehenden rechtlichen Anforderungen genutzt werden könnte. Insbesondere könnte mit solchen Zusammenarbeitsformen die parlamentarische Kontrolle ausgehebelt werden.<sup>54</sup>

In der Folge nahm sich die FIKO in Absprache mit der GPK und der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit dieser Thematik an.<sup>55</sup> Auch die Staatskanzlei erkannte Handlungsbedarf und gab Anfang 2020 ein Gutachten für eine rechtliche Auslegeordnung in Auftrag. Insbesondere sollen Fragen zum Legalitätsprinzip, zu den Zuständigkeiten und finanzrechtlichen Kompetenzen sowie zu den Arten der Zusammenarbeitsformen und deren Risiken für den Kanton und zu den Kriterien, nach denen die Risiken zu beurteilen sind, geklärt werden.<sup>56</sup> Daraufhin hat die Staatskanzlei im Auftrag des Regierungsrates eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die zuhanden des Regierungsrates Vorschläge erarbeiten soll.<sup>57</sup>

### ***Abklärungen und weiteres Vorgehen***

Aus den Arbeiten der Arbeitsgruppe unter der Leitung der Staatskanzlei resultierte ein Handbuch für die Zusammenarbeit des Kantons in einfachen Gesellschaften und Vereinen. Die FIKO hat sich von der Staatskanzlei über den Fortschritt der Arbeiten informieren lassen. Mittlerweile wurde das Handbuch vom Regierungsrat verabschiedet (RRB Nr. 1310/2025). Die GPK wird sich in Zusammenarbeit mit den weiteren Aufsichtskommissionen über die getroffenen Regelungen informieren lassen und die Thematik aus Sicht der Oberaufsicht weiterverfolgen.

---

<sup>54</sup> Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2018 des Kantons Zürich vom 7. Mai 2019, S. 24–25.

<sup>55</sup> Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2019 vom 18. Juni 2020, S. 34–35; Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2018 vom 20. Juni 2019, S. 49–51. Siehe auch Anfrage KR-Nr. 230/2019.

<sup>56</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2020–2021, KR-Nr. 39/2021, S. 45–46.

<sup>57</sup> RRB Nr. 872/2023 vom 5. Juli 2023.

## **4.6 Justizvollzug (Schwerpunkt Strafvollzug)**

### ***Ausgangslage***

Dem Strafvollzug kommt angesichts des starken Eingriffs in die Freiheitsrechte ein hoher aufsichtsrechtlicher Stellenwert zu. Die GPK hat deshalb im Jahr 2019 beschlossen, sich regelmässig aus Sicht der Oberaufsicht mit dieser Thematik zu befassen.<sup>58</sup>

### ***Abklärungen und Feststellungen***

Im Berichtsjahr nahm die GPK Kenntnis von insgesamt sieben Todesfällen in den Institutionen des Amtes für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe). Das Amt informierte die Kommission und die Medien jeweils zeitnah direkt über die Vorfälle. Zudem bot die Amtsleiterin des JuWe der GPK an, die Kommission näher über die Vorfälle zu orientieren. Auch von kritischen Medienberichten über die Situation im Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) und darauf basierenden Anfragen aus dem Kantonsrat nahm die GPK Kenntnis. Die Amtsleiterin des JuWe gelangte auch in diesem Zusammenhang mit einem Informationsangebot an die GPK. Weiter berichtete die Direktion der Justiz und des Innern der GPK im Juni 2025, dass die Prozesse im neuen Gefängnis Zürich West (GZW) überprüft und optimiert worden sind. Dazu liegt ein interner Bericht des JuWe vor.

### ***Herausforderungen beim Justizvollzug und aktuelle Entwicklungen***

An der Kommissionssitzung vom 27. November 2025 informierte die Leiterin des JuWe die Kommission über aktuelle Entwicklungen im Zürcher Justizvollzug. Insbesondere aufgrund des Belegungsdrucks und der hohen Prävalenz psychischer Krankheitsbilder der Inhaftierten ergeben sich im Justizvollzug besondere Herausforderungen. Der Belegungsdruck nimmt zu, da die Anzahl der Gefängnisplätze nicht parallel mit dem Bevölkerungswachstum angestiegen ist. Ein hoher Anteil der Inhaftierten ist stark von psychischen Problemen betroffen, was zu fremd- oder selbstgefährdendem Verhalten führen kann. Angriffe auf Mitarbeitende des JuWe haben zugenommen. Das JuWe adressiert diese Probleme durch eine gezielte Anpassung der Haftbedingungen, zu der Gruppenvollzug und tagesstrukturierende Angebote gehören, durch die Schulung des Personals, den Ausbau der psychiatrischen Grundversorgung sowie die Einrichtung von Abteilungen für besondere Bedürfnisse.

Zudem orientierte die Amtsleiterin des JuWe die Kommission über die Umstände der insgesamt sieben Todesfälle, die sich in der JVA Pöschwies, im ZAA und im Gefängnis Limmattal zwischen April und September 2025 ereignet hatten. Sämtliche Todesfälle in Einrichtungen des JuWe werden als meldepflichtige «aussergewöhnliche Todesfälle» be-

---

<sup>58</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2019–2020, KR-Nr. 79/2020, S. 47.

handelt und entsprechend von der Staatsanwaltschaft abgeklärt.<sup>59</sup> Die Mitarbeitenden und Inhaftierten in den betroffenen Abteilungen und insbesondere direkt involvierte Personen werden psychosozial versorgt und nachbetreut.

Das JuWe räumt der Suizidprävention besonderes Gewicht ein. Dies geschieht unter anderem durch die Schulung von Mitarbeitenden, durch die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Forschung sowie aus dem Austausch mit psychiatrischen Kliniken und anderen Kantonen, durch die Überprüfung und Verbesserung interner Abläufe, bauliche Massnahmen und die Erstellung eines institutionsübergreifenden Suizidpräventionskonzepts.

Auf Nachfrage der Kommission erläuterte das JuWe der GPK auch die Kriterien, nach denen entschieden wird, in welchem Untersuchungsgefängnis eine zunächst vorläufig festgenommene Person bei einem Übertritt in die Untersuchungshaft untergebracht wird. Die örtliche Nähe zur verfahrensführenden Staatsanwaltschaft ist dabei von Bedeutung, kann jedoch nicht in jedem Fall gewährleistet werden. Zentrales Kriterium bildet die Kollusionsgefahr, weshalb Gruppen von gemeinsam verdächtigten Personen auf verschiedene Gefängnisse aufgeteilt werden. Zudem wird geprüft, ob problematische Beziehungen zu bereits inhaftierten Personen bestehen, etwa aufgrund früherer Konflikte. Eine weitere wichtige Rolle beim Entscheid spielt der Bedarf an medizinischer Betreuung.

#### *Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA)*

Das ZAA vollzieht im Auftrag kantonaler Behörden aus der ganzen Schweiz Zwangsmassnahmen gemäss Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), konkret Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft. Ausländische Staatsangehörige, die kein Bleiberecht in der Schweiz haben und die Ausreise verweigern, werden im ZAA bis zum Vollzug ihrer verfügten Aus- oder Wegweisung festgehalten. Das Bundesgericht hat in mehreren Urteilen festgestellt, dass der Strafvollzug und die ausländerrechtliche Administrativhaft in separaten Einrichtungen durchzuführen und damit strikt zu trennen sind und dass in Letzterer andere Haftbedingungen zu gelten haben, da die Administrativhaft keinen Bestrafungscharakter hat. Grundrechtseinschränkungen dürfen daher nur so weit gehen, wie sie für die Sicherstellung der wirksamen Vorbereitung der Abschiebung erforderlich sind. Entsprechend wurden seit 2022 verschiedene Anpassungen der Haftbedingungen im ZAA vorgenommen. Die Haftraumöffnungszeiten, der Zugang zum Aussenbereich und die Besuchszeiten wurden verlängert. Zudem ist in jedem Haftraum ein Laptop vorhanden, womit die Inhaftierten durchgehenden Internetzu-

---

<sup>59</sup> Antwort des Regierungsrates vom 19. November 2025 auf Anfrage KR-Nr. 269/2025 betreffend Todesfälle und Haftbedingungen im ZAA.

gang haben. Bauliche Massnahmen sind in Planung und sollen im Zeitraum 2026–2030 umgesetzt werden. Trotz der ergriffenen Massnahmen stellt die Inhaftierung ohne Verurteilung und die Perspektivenlosigkeit der Inhaftierten angesichts der bevorstehenden unfreiwilligen Ausreise eine hohe Belastung für sie dar, was verbreitet zu schwerwiegenden psychischen Problemen führt.

Am 15. Januar 2026 begleitete eine Delegation der GPK die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit bei einem Besuch im ZAA. Dabei konnten die Kommissionsmitglieder einen Eindruck vor Ort gewinnen und zusätzliche Informationen einholen.

### *Prozesse im Gefängnis Zürich West überprüft und angepasst*

Eine Subkommission aus FIKO, GPK und Justizkommission hatte die Inbetriebnahme des neuen Polizei- und Justizzentrums Zürich, zu dem das GZW gehört, aus Sicht der Oberaufsicht begleitet und über ihre Feststellungen einen eigenen separaten Bericht (KR-Nr. 14/2025) vorgelegt. Sie kritisierte dort aus politischen Gründen getroffene Fehlentscheide bei der Personalplanung und eine ungenügende Dokumentation. Diese Kritik der Subkommission nahm die GPK zum Anlass, die inzwischen erfolgte Prozessüberprüfung zu diskutieren. Als im Zuge der schrittweisen Eröffnung des GZW eine deutlich zu knappe Stellenberechnung offensichtlich wurde, bewilligte der Regierungsrat im April 2023 zusätzlich zu den ursprünglich vorgesehenen 126 Stellen weitere 105,5 Vollzeitäquivalente. Damit soll der Schichtbetrieb sichergestellt, Kapazitäten für die ausbildungsbedingte Abwesenheit der Mitarbeitenden geschaffen, den baulichen Gegebenheiten mit langen Fusswegen Rechnung getragen, die aufgrund psychischer Probleme der Inhaftierten oft tiefe Kooperationsbereitschaft besser berücksichtigt und die Schichtpläne so ausgestaltet werden, dass jederzeit die Bereitschaft zur Aufnahme einer grösseren Gruppe verhafteter Personen besteht.<sup>60</sup> Im Zuge der Stellenaufstockung wurde die Führungs- und Organisationsstruktur überprüft. Aufgrund der Überprüfung wurden unter anderem Mitarbeitende festen Teams zugewiesen, die Vorläufige Festnahme und die Untersuchungshaft in separate Abteilungen aufgeteilt, das obere Kader des GZW umstrukturiert und die Zusammenarbeit mit Dritten verbessert. Es wurde festgelegt, dass die Aufenthaltsdauer auf der Abteilung «Vorläufige Festnahme» nicht länger als eine Woche dauern darf. Die Mitarbeitenden wurden im Bereich «Krisenintervention in der Phase des Haftbeginns» geschult, in der Abteilung «Untersuchungshaft» wurden Beschäftigungs- und Bildungsangebote geschaffen, und es wurde ein funktionierender Gesundheitsdienst aufgebaut. Das JuWe konstatiert aufgrund der vorgenommenen Anpassungen eine deutliche Stabilisierung des GZW.

---

<sup>60</sup> RRB Nr. 420/2023.

### ***Vorläufige Feststellungen und weiteres Vorgehen***

Die GPK schätzt die proaktive Kommunikation und umfassende Information durch das JuWe. Die Fragen der Kommissionsmitglieder wurden in der Kommissionssitzung und im Anschluss daran auf dem schriftlichen Weg ausführlich und stichhaltig beantwortet.

Vor dem Hintergrund verschiedener Herausforderungen bleibt der Justizvollzug mit Schwerpunkt Strafvollzug Teil des Arbeitsprogramms der GPK. Die Kommission wird sich regelmässig über die aktuellen Entwicklungen informieren und dabei jeweils prüfen, ob aus Sicht der Oberaufsicht Handlungsbedarf besteht.

## **4.7 Oberaufsicht im Bereich des Nachrichtendienstes**

### ***Ausgangslage***

Der Nachrichtendienst liegt hauptsächlich im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Art. 54 Abs. 1 und Art. 173 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101]). Dementsprechend obliegen die Aufsicht und die politische Kontrolle in erster Linie den zuständigen Bundesorganen. Das Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (NDG, SR 121) sieht jedoch vor, dass sich die parlamentarische Oberaufsicht nicht auf die Bundesebene beschränkt, sondern auch auf kantonaler Ebene ausgeübt wird (Art. 81 Abs. 2 NDG). So können die kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane die kantonalen Vollzugsaufgaben nach Art. 85 Abs. 1 NDG überprüfen. Im Kanton Zürich fällt diese Aufgabe der GPK zu (gestützt § 39 Abs. 1 KRR in Verbindung mit § 27 Abs. 2 KRG). Die GPK hat dazu im Juli 2021 ein Aufsichtskonzept verabschiedet und nimmt ihre Oberaufsicht über den kantonalen Nachrichtendienst im Rahmen einer ständigen Subkommission wahr.<sup>61</sup>

### ***Abklärungen und weiteres Vorgehen***

Im Berichtsjahr hat sich die zuständige Subkommission wie in den Vorjahren von der kantonalen Dienstaufsicht der Sicherheitsdirektion über deren Kontrolltätigkeit beim kantonalen Nachrichtendienst (Dienst Nachrichtenbeschaffung der Kantonspolizei) informieren lassen. An der Orientierung nahm auch der neue Chef der Sicherheitspolizei-Spezialabteilung der Kantonspolizei teil. Der kantonale Nachrichtendienst ist Teil dieser Spezialabteilung.

Dabei hat die Subkommission auch davon Kenntnis genommen, dass die Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND) des Bundes ihre Prüfungsstrategie gegenüber den kantonalen Nachrichtendiensten (KND) angepasst hat. Zwischen 2019 und 2024 führte die AB-ND bei allen KND eine Prüfung durch. In den

---

<sup>61</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2021–2022, KR-Nr. 52/2022, S.54–56.

kommenden Jahren wird die AB-ND die Prüfungen bei den KND neu nicht mehr anhand von standardisierten Prüffragen, sondern anhand von Risikoüberlegungen zu bestimmten Themen in den einzelnen Kantonen angehen.<sup>62</sup> Einige kantonale Dienstaufsichtsstellen senden ihre Aufsichtsberichte regelmässig an die AB-ND. Im Berichtsjahr hat auch der Kanton Zürich diese Praxis übernommen. Die Subkommission wird weiterverfolgen, wie sich diese Praxisänderung sowohl aus Sicht der Dienstaufsicht als auch der kantonalen Oberaufsicht bewährt.

## **4.8 IKT und Digitale Verwaltung**

### ***Ausgangslage***

In der Legislaturperiode 2019–2023 begleitete die Subkommission IKT und Digitale Verwaltung von GPK und Finanzkommission (FIKO) die Umsetzung der kantonalen IT-Strategien des Regierungsrates (IKT-Strategie<sup>63</sup> und Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023<sup>64</sup>) aus Sicht der Oberaufsicht. Die damalige Subkommission hat ihre Arbeit mit dem Bericht KR-Nr. 67/2023 zur Kenntnisnahme an den Kantonsrat abgeschlossen.

Mit den strategischen Initiativen<sup>65</sup> hat der Regierungsrat die Ziele und das Handlungsprogramm für die nächste Digitalisierungsphase festgelegt. Die strategischen Initiativen wurden mit RRB Nr. 635/2025 Strategie Digitale Verwaltung 2025+ (Umsetzung) abgeschlossen.

Angesichts der fortlaufenden Veränderungen und Weiterentwicklungen im IT-Umfeld sowie des grossen Mitteleinsatzes durch den Regierungsrat haben GPK und FIKO zu Beginn der laufenden Legislaturperiode beschlossen, die Arbeit der Subkommission auch in der Legislatur 2023–2027 fortzuführen.

### ***Abklärungen und weiteres Vorgehen***

Die Subkommission hat im Berichtsjahr ihre Befragung der Direktionen zu deren Erfahrungen mit der vom Amt für Informatik (AFI) zentral zusammengeführten IKT-Grundversorgung («Digitaler Arbeitsplatz») abgeschlossen. Zudem hat sich die Subkommission wie in den vergangenen Jahren von der Finanzdirektion und der Staatskanzlei über die Fortschritte in der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung sowie der Umsetzung der kantonalen IT-Strategien und deren Weiterentwicklung im Rahmen der neuen Strategie Digitale Verwaltung

---

<sup>62</sup> Unabhängige Aufsichtsbehörde über die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten (AB-ND), Tätigkeitsbericht 2024 vom 27. März 2025, S. 10–11.

<sup>63</sup> RRB Nr. 383/2018.

<sup>64</sup> RRB Nr. 390/2018.

<sup>65</sup> RRB Nrn. 1362/2021 und 297/2022.

2025<sup>66</sup> informieren lassen. Es ist vorgesehen, dass die Subkommission auf Ende der laufenden Legislatur ihre Arbeit mit einem Bericht zuhanden der GPK und der FIKO abschliesst. Der Bericht soll anschliessend dem Regierungsrat und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht werden.

#### **4.9 Betreuung unbegleiteter Minderjähriger im Asylwesen**

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

Die Aufnahme und Betreuung von Personen im Asylbereich ist eine Verbundaufgabe, die von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam wahrgenommen wird. Anders als erwachsene Personen werden unbegleitete Minderjährige (Mineurs non-accompagnés, MNA) nach der Zuteilung durch den Bund vom Kanton nicht auf die Gemeinden verteilt. Sie werden in der Regel in gesonderten kantonalen Strukturen untergebracht, in denen sie bis zu ihrer Volljährigkeit betreut werden, ehe sie einer Gemeinde zugewiesen werden. Lässt es der Integrationsstand zu oder ist eine Unterbringung bei Verwandten oder engen Bekannten in Familienpflege auf Dauer angelegt, werden MNA auch schon früher einer Gemeinde zugewiesen.

Es gab immer wieder kritische Berichte in den Medien und von verschiedenen Organisationen zur Betreuungssituation von MNA. Das Thema war auch wiederholt Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Im Oktober 2022 informierte die Sicherheitsdirektion öffentlich über die Ergebnisse einer ausserordentlichen Betriebsprüfung zur Betreuungssituation im MNA-Zentrum Lilienberg in Affoltern am Albis. Gestützt auf die Betriebsprüfung wurden Massnahmen eingeleitet, die letztlich zu einer Neuausrichtung des gesamten kantonalen MNA-Betreuungssystems ab März 2023 führten.

Die GPK hat im November 2022 beschlossen, die Betreuungssituation der MNA im Kanton Zürich in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen und die eingeleiteten Verbesserungsmassnahmen der kantonalen Behörden aus Sicht der Oberaufsicht zu begleiten.<sup>67</sup>

##### ***Abklärungen und Feststellungen***

##### ***Neuausrichtung der MNA-Betreuung***

MNA werden im Kanton Zürich heute nicht mehr wie bisher vorwiegend in einem einzigen MNA-Zentrum untergebracht, sondern in mehreren betreuten Wohngruppen. Die Führung der Wohngruppen wurde in einem durch das Kantonale Sozialamt durchgeführten Submissionsverfahren vom Regierungsrat im Oktober 2023 per Anfang März 2024 an mehrere Anbieter vergeben (RRB Nr. 1223/2023). Mit dem neuen System soll besser berücksichtigt werden, dass die Schwankungen im

---

<sup>66</sup> RRB Nrn. 45/2025 und 635/2025.

<sup>67</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2022–2023, KR-Nr. 26/2023, S. 46.



MNA-Bereich sehr gross ausfallen und sich Alter, Herkunft und Bedarflagen der MNA stark verändern können. Zudem wird die Infrastruktur der neuen MNA-Zentren neu durch den Kanton gestellt (analog zu den Durchgangs- und Rückkehrzentren). Dadurch sollen die Standortsteuerung und die Schwankungsfähigkeit des Systems verbessert werden.

Für den Betrieb der Wohngruppen hat der Regierungsrat vorerst für zwei Jahre insgesamt rund 110 Mio. Franken bewilligt. Die Erhöhung der Vergabesummen bis längstens Ende Februar 2029 soll spätestens Anfang 2026 erfolgen, unter Berücksichtigung der aktuellen Lage im MNA-Bereich (RRB Nr. 1223/2023). Aufgrund des neuen Betreuungssystems ergeben sich Mehrkosten von rund 28 Mio. Franken, die der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates im Juli 2024 im Rahmen eines Nachtragskredits gutgeheissen hat (Vorlage 5961).

Nachdem sich die GPK im Amtsjahr 2023/24 ausführlich mit den kantonalen MNA-Strukturen befasst hat, entschied die Kommission, mit einer Bewertung der eingeleiteten Neuausrichtung gemäss RRB Nr. 1223/2023 zuzuwarten, bis sich diese in der Praxis etabliert hat und erste Erfahrungswerte vorliegen.<sup>68</sup> Im Berichtsjahr befragte die Kommission die Sicherheitsdirektion und das Kantonale Sozialamt zu den ersten Erfahrungen mit dem neuen Wohngruppensystem. Zudem liess sie sich von der Sicherheitsdirektion monatlich über die aktuellen MNA-Zahlen und die Auslastung der MNA-Strukturen informieren.

#### *Aufbau des Betreuungssystems abgeschlossen*

Mit dem Abschluss der Rahmenverträge per 1. März 2024 mit den Betreuungsorganisationen ORS Service AG, Caritas Schweiz und Asyl-Organisation Zürich (AOZ) wurde das neue Betreuungssystem schrittweise bis Anfang März 2025 umgesetzt. Die Betreuungsorganisationen haben beim Sozialamt pro Liegenschaft Offerten für die Betreuung gemäss dem neuen Wohngruppenkonzept eingereicht. Im Austausch mit den Organisationen wurden sowohl die Kapazität pro Liegenschaft und Wohngruppe als auch die Betreuungsverhältnisse festgelegt. Die Umsetzung war auch abhängig von den Rekrutierungen des Fachpersonals und den infrastrukturellen Umständen. Die Wohngruppe Uster war von Anfang an auf das Wohngruppen-System ausgelegt. Bei den anderen Liegenschaften konnte dies erst gegen Ende 2024 und bei der Einrichtung Regensbergstrasse erst mit dem Wechsel der Betreuungsorganisation von der AOZ zur Caritas Anfang März 2025 umgesetzt werden. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Betreuungseinrichtungen und die vertraglich festgelegten Kapazitäten, d. h. die Anzahl MNA, die in jeder Einrichtung untergebracht und betreut werden können, sowie über die durchschnittliche Auslastung.

---

<sup>68</sup> GPK-Tätigkeitsbericht 2023–2024, KR-Nr. 30/2024, S. 38–47.

Tabelle 1: MNA-Einrichtungen mit Kapazitäten und Auslastung

| MNA-Struktur                           | Vertragliche vereinbarte Kapazitäten<br>einschliesslich kurzfristig<br>möglicher Kapazitätserhöhung | Durchschnittliche Auslastung<br>(Februar 2025–Januar 2026) |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Lilienberg Affoltern a. A.             | 50–70                                                                                               | 47,8                                                       |
| Aubrugweg Zürich                       | 32–48                                                                                               | 32,8                                                       |
| Birmensdorferstrasse Zürich            | 32–39                                                                                               | 27,3                                                       |
| Obstgartensteig Zürich                 | 26–32                                                                                               | 23,5                                                       |
| Oerlikon Zürich                        | 12–16                                                                                               | 11,3                                                       |
| Hinwil                                 | 20–26                                                                                               | 14,8                                                       |
| Kilchberg                              | 40–74                                                                                               | 36,5 <sup>1)</sup>                                         |
| Peter und Paul Zürich                  | 36–50                                                                                               | 22,7 <sup>2)</sup>                                         |
| Polizeikaserne Zürich                  | 60                                                                                                  | 42 <sup>3)</sup>                                           |
| Richterswil                            | 40–50                                                                                               | 34,5                                                       |
| Thalwil                                | 15–18                                                                                               | 11,7                                                       |
| Volketswil                             | 40–50                                                                                               | 25,9 <sup>4)</sup>                                         |
| Regensbergstrasse Zürich <sup>5)</sup> | 45–60                                                                                               | 43,6                                                       |
| Uster                                  | 45–60                                                                                               | 52,3                                                       |
| <b>Total</b>                           | <b>493–653</b>                                                                                      | <b>426,5</b>                                               |

<sup>1)</sup> Eröffnung März 2025 (durchschnittliche Auslastung März–Januar 2026)

<sup>2)</sup> Kapazitätsreduktion Ende August 2025 im Hinblick auf Schliessung  
(durchschnittliche Auslastung Februar–Oktober 2025)

<sup>3)</sup> Schliessung im März 2025 (Auslastung per Ende Februar 2025)

<sup>4)</sup> Kapazitätsreduktion Ende August 2025 (durchschnittlich Auslastung Februar–November 2025)

<sup>5)</sup> Betreiberwechsel mit Kapazitätsanpassung

Datenquelle: Sicherheitsdirektion

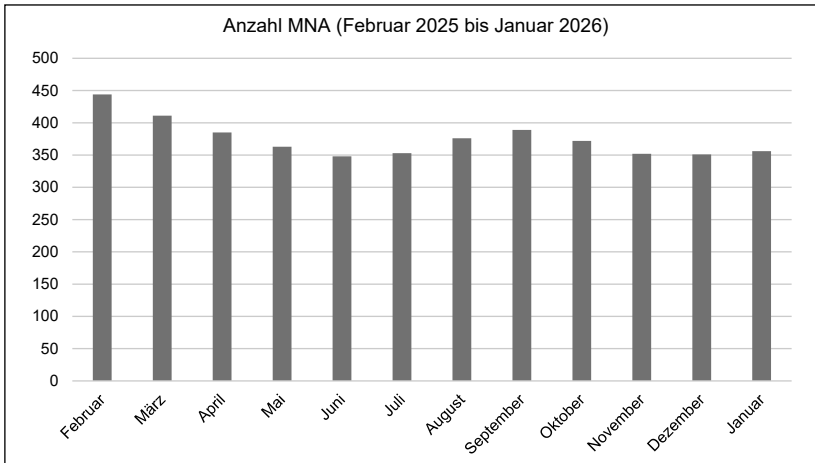
*Verbesserte Betreuungssituation, aber Schwankungen bleiben herausfordernd*

Aus Sicht der Sicherheitsdirektion und des Sozialamtes sind die Erfahrungen mit den Wohngruppen positiv. In den kleineren Einheiten konnte die individuelle Betreuung verbessert werden. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass es bei einer Zuwanderung von sehr vielen MNA schwierig ist, rasch neue MNA-Standorte zu eröffnen. Zudem benötigt der Abbau von MNA-Standorten einen gewissen Vorlauf. Weiter verweisen die Behörden darauf, dass die Dynamik in der Belegung auch im neuen Betreuungssystem eine Herausforderung darstellt. Die wechselnde Zusammensetzung erschwere auch im Wohngruppen-System den Aufbau von langjährigen stabilen Beziehungen.

Seit Februar 2025 übermittelt die Sicherheitsdirektion der GPK monatlich die aktuellen Belegungszahlen der MNA-Einrichtungen, damit die Kommission die Entwicklung beobachten kann. Dabei zeigt sich, dass die geschaffenen Kapazitäten innerhalb der meisten MNA-Strukturen im Berichtsjahr nicht ausgeschöpft wurden (Tabelle 1). Dies hängt damit

zusammen, dass die MNA-Zahlen – wie die Asylgesuche generell – bis im Sommer 2025 rückläufig waren und erst anschliessend wieder leicht angestiegen sind (Abbildung 1). Durchschnittlich wurden über den Zeitraum von Februar bis Dezember 2025 in den Zürcher MNA-Strukturen monatlich rund 424 Personen betreut. Zuvor, als im damaligen MNA-Zentrum Lilienberg Überbelegungen festgestellt wurden und eine ausserordentliche Betriebsprüfung durchgeführt wurde, befanden sich die MNA-Zahlen generell auf einem hohen Stand. Nach einer Phase der Entspannung (u. a. bedingt durch die Corona-Pandemie) waren ab 2021 die Asylgesuchszahlen kontinuierlich angestiegen. Der Anteil der MNA nahm zu und machte 2022 rund 10% der neuen Asylgesuche in der Schweiz aus. Der Höchststand wurde Ende März/ Anfang April 2024 erreicht. Zu diesem Zeitpunkt wurden rund 570 MNA in kantonalen Zentren betreut.

Abbildung 1: Betreute Personen in kantonalen MNA-Strukturen



Datenquelle: Sicherheitsdirektion

Die Kosten für die Begleitung und die Betreuung der MNA werden im neuen System vom Kanton den Organisationen gemäss dem tatsächlichen Aufwand abgegolten. Zeichnet sich bei den MNA eine Zu- oder Abnahme ab, werden die Betreuungsorganisationen möglichst frühzeitig informiert, damit diese ihre Kapazitäten anpassen können. Der Umgang mit Schwankungen wird zudem erleichtert, indem pro Standort festgelegt wird, um wie viele Plätze die Normkapazität befristet erweitert werden kann. So kann bei einem raschen Anstieg der Zahlen reagiert werden. Zudem ist vertraglich festgelegt, wie bei einem solchen zwischenzeitlich verdichteten Betrieb der höhere Personaleinsatz abgegolten wird.

Es zeigt sich jedoch, dass der Schwankungsfähigkeit des Systems auch Grenzen gesetzt sind, vor allem wenn nicht mehr benötigte Kapazitäten abgebaut werden sollen. Aufgrund der rückläufigen MNA-Zahlen wurden im Berichtsjahr eine Einrichtung (Polizeikaserne Zürich) geschlossen und bei zwei weiteren (Peter und Paul Zürich sowie Volketswil) im Hinblick auf deren Schliessung die Kapazitäten reduziert. Dieser Prozess benötigt Zeit, weil mit den Organisationen Kündigungsfristen vereinbart wurden, damit diese über eine gewisse Planungssicherheit verfügen. Zudem wird für die MNA-Betreuung Fachpersonal benötigt, das nicht beliebig auf- und abgebaut werden kann. Fallweise ist auch das konkrete Umfeld, zum Beispiel die schulische Situation, zu berücksichtigen.

#### *Vorläufige Feststellungen*

Die GPK nimmt zur Kenntnis, dass mit dem neuen Betreuungssystem die Flexibilität der MNA-Strukturen verbessert wurde, um auf die Schwankungen im Asylbereich besser reagieren zu können. Solche grundsätzlichen Anpassungen wurden nötig, nachdem das bisherige, auf ein einzelnes MNA-Zentrum ausgerichtete System an seine Grenzen stiess. Die MNA-Zahlen sind damals stark angestiegen und im kantonalen MNA-Zentrum kam es zu Überbelegungen und entsprechenden kritischen Berichten in den Medien und von verschiedenen Organisationen zur Betreuungssituation. Die GPK hat entschieden, weiter zu beobachten, wie sich das neue System in der Praxis bewährt. Das System befindet sich erst seit März 2024 in der Umsetzung und wurde bis März 2025 schrittweise in Betrieb genommen. Die GPK wird vor allem auch ein Augenmerk darauflegen, wie gut das neue System geeignet ist, Betreuungskapazitäten auch wieder abzubauen, wenn diese nicht mehr benötigt werden. Dies vor dem Hintergrund, dass mit dem neuen Betreuungssystem deutlich höhere Kosten verbunden sind. Die GPK erwartet deshalb, dass sich die Flexibilität des neuen Systems auch darin zeigt, dass Kosten eingespart werden, wenn Betreuungskapazitäten reduziert werden können.

### **4.10 Zuständigkeiten und Abläufe bei der Anordnung von Einreiseverboten**

#### *Ausgangslage*

Die GPK wurde im Januar 2025 aufgrund von Medienberichten auf die Festnahme und Ausweisung eines Journalisten und Aktivisten US-amerikanischer Staatsbürgerschaft aufmerksam, der in die Schweiz gereist war, um in Zürich an einer Diskussionsveranstaltung teilzunehmen. Der Festgenommene ist ein bekannter pro-palästinensischer Aktivist, gegen den Vorwürfe betreffend Antisemitismus im Raum standen. Den Medienberichten war zu entnehmen, dass der Betroffene zunächst legal

in die Schweiz einreisen konnte, in der Folge jedoch aufgrund des inzwischen verfüigten Einreiseverbots festgenommen wurde. Am 19. Februar 2025 wurde publik, dass das für Einreiseverbote zuständige Bundesamt für Polizei (fedpol) ein Begehren der Kantonspolizei Zürich auf ein Einreiseverbot zunächst mit Verweis auf die Meinungsfreiheit abgelehnt hatte, wenig später aber auf diesen Entscheid zurückgekommen war und das Einreiseverbot doch noch verhängt hatte. Es stand der Vorwurf im Raum, dass dieses Rückkommen das Resultat von Druckausübung seitens der Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich gewesen war.

Die GPK nahm die öffentliche Berichterstattung zum Anlass, sich von der Sicherheitsdirektion über die Abläufe und Zuständigkeiten bei der Anordnung von Einreiseverboten informieren zu lassen.

### ***Abklärungen und Feststellungen***

In der GPK-Sitzung vom 13. März 2025 orientierte der Chef Regionalpolizei der Kantonspolizei (Kapo) die Kommission über die Verantwortlichkeiten und die Prozesse, die zum Aussprechen eines Einreiseverbots durch fedpol gegen eine Person ausländischer Staatsangehörigkeit führen können. Im Anschluss an diese Orientierung verzichtete die Kommission angesichts laufender Rechtsverfahren darauf, zwecks weiterer Abklärungen den Sicherheitsdirektor persönlich einzuladen. Die Kommission nahm auch Kenntnis von der Antwort des Regierungsrates auf Anfragen aus dem Kantonsrat betreffend den aktuellen Fall.<sup>69</sup> Die GPK behandelte zudem eine Aufsichtseingabe im Zusammenhang mit den Geschehnissen vom Januar 2025.

Im öffentlichen Diskurs werden die Begriffe «Einreiseverbot» und «Einreisesperre» fälschlicherweise als Synonyme verwendet. Eine Einreisesperre wird von einem Gericht im Zusammenhang mit einem Landesverweis gegen Personen ausländischer Staatsangehörigkeit verfügt, wenn diese sich etwa strafbar gemacht haben. Dagegen hat fedpol die alleinige Kompetenz zum Aussprechen von Einreiseverboten gegen Personen ausländischer Staatsangehörigkeit, die die innere Sicherheit der Schweiz gefährden oder gegen die öffentliche Ordnung verstossen. Ist eine solche Person bereits in die Schweiz eingereist, kann eine Ausweisung verfügt werden. Das Bundesamt handelt aufgrund von Meldungen aus den Kantonen, trifft eigene Abklärungen und hört für seine Entscheidfindung das Staatssekretariat für Migration (SEM) und den Nachrichtendienst des Bundes (NDB) an. Erfährt die Kapo, dass auf dem Kantonsgebiet möglicherweise sicherheitsrelevante Veranstaltungen geplant sind und dafür Personen einreisen sollen, die die Sicherheit gefährden könnten, geschieht dies oft aufgrund von Hinweisen aus den

---

<sup>69</sup> RRB Nr. 203/2025.

Gemeinden und der Bevölkerung oder aufgrund von Medienberichten und Beiträgen in den sozialen Medien. Auf einen Anfangsverdacht hin unternimmt die Kapo weitere Abklärungen und hört dabei auch das kantonale Vollzugsorgan des NDB an. Führt diese Lagebeurteilung zur Einschätzung, dass ein Einreiseverbot angezeigt ist, gelangt die Kapo an das Bundesamt für Polizei, dem sie ihre Informationen übergibt. Hierzu kommt es im Schnitt einige Male pro Jahr, und die Fälle werden jeweils individuell beurteilt und gehandhabt. Es handelt sich nicht um eine formelle Antragstellung. Sowohl die Abklärungen als auch die Meldung an fedpol müssen angesichts unmittelbar bevorstehender Einreisen und Veranstaltungen regelmässig sehr kurzfristig und am Wochenende vorgenommen werden. Entscheidet fedpol gegen ein Einreiseverbot oder eine Ausweisung, endet der Prozess. Ordnet fedpol dagegen ein Einreiseverbot an, geht der Auftrag zu dessen Vollzug an das zuständige Migrationsamt. Befindet sich die Person bereits im Land, muss sie polizeilich angehalten und inhaftiert werden. Da die Abklärungen beim Bundesamt zwischen einigen Stunden bis hin zu einigen Tagen in Anspruch nehmen, können bei der Kapo in der Zwischenzeit neue Erkenntnisse entstehen, die sie fedpol dann nachreicht. Dies ist auch noch nach dem ersten Entscheid von fedpol möglich, was dazu führen kann, dass fedpol diesen erneut prüft. Ein mehrfacher Austausch zwischen Kapo und fedpol ist üblich.

Im konkreten Fall erklärte der Regierungsrat in seiner Antwort auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat, der Sicherheitsdirektor habe nicht persönlich bei fedpol interveniert, um die Anordnung eines Einreiseverbots zu erwirken.<sup>70</sup> Ein kürzlich erschienener Bericht der GPK des Ständerates (GPK-S) zeigt, dass sich auf Bundesebene bei der Verfügung von Einreiseverboten Fragen zur Aktenführung und Dokumentation sowie zur Kompetenzregelung stellen.<sup>71</sup> Der Bericht bestätigt zudem, dass fedpol in zwei voneinander unabhängigen Fällen aufgrund einer Intervention der Kantonspolizei Zürich einen ursprünglich ablehnenden Entscheid bezüglich eines Einreiseverbots revidiert hat. Dabei handelt es sich bei einem der untersuchten Fälle um den konkreten Fall, der zur Befassung der GPK mit dieser Thematik führte. Offenbar erfolgte in diesem Fall die Intervention bei fedpol telefonisch durch den Kommandanten der Kantonspolizei.<sup>72</sup> Im Dezember 2025 urteilte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich in zweiter Instanz, dass die Festhaltung

---

<sup>70</sup> RRB Nr. 203/2025.

<sup>71</sup> Verwaltungsinterne Verfahren bei der Verfügung von Einreiseverboten durch das Bundesamt für Polizei (fedpol), Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates vom 11. November 2025.

<sup>72</sup> Ebd. S. 8.

des betroffenen Journalisten und Aktivisten während zweier Tage bis zu seiner Ausreise widerrechtlich erfolgt war.<sup>73</sup> Dem Betroffenen wurde eine Entschädigung zugesprochen.

Aus Sicht der GPK bleibt offen, ob die telefonische Intervention des Kommandanten der Kapo bei fedpol den geltenden Anforderungen zur Dokumentation und Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns (insbesondere § 5 IDG) in angemessener Weise gerecht wird. Weiter bleibt unklar, ob es sich um einen Sonderfall oder vielmehr um das übliche Vorgehen in solchen Situationen handelt. Die Befragung des Vertreters der Kantonspolizei in der Kommission brachte diesbezüglich keine weiteren Erkenntnisse. Dieser ging auch auf mehrfache Nachfrage der Kommission nicht auf Fragen zu den Abläufen im konkreten Einzelfall ein. Für die Kommission war dies unbefriedigend. Die GPK wird das Thema der Einreiseverbote in der nächsten Berichtsperiode weiterverfolgen und sich der Klärung offener Fragen widmen.

#### **4.11 Kantonale Aufsicht über die Zulassung von Ärztinnen und Ärzten**

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

Im Oktober 2025 erschienen mehrere Zeitungsberichte zu den Themen «Zulassung von Ärztinnen und Ärzten mit ausländischem Diplom», «Ärztliches Fehlverhalten» sowie damit verbundenen Fragen bezüglich der Umsetzungspraxis und Aufsichtstätigkeit durch die Kantone.<sup>74</sup> Demnach steigt die Zahl der in der Schweiz tätigen Ärztinnen und Ärzte ohne anerkanntes Diplom seit Jahren stark an. Des Weiteren weist laut Zeitungsberichten eine internationale Recherche darauf hin, dass Ärztinnen und Ärzte, die in einem Land aufgrund von Fehlverhalten die Zulassung verloren haben, in der Schweiz weiter praktizieren. Es wurden auch Fragen zur kantonalen Aufsicht aufgeworfen. Im November 2025 erschien zusätzlich ein Zeitungsbericht, der feststellt, dass bei Operationen vermehrt nicht deklarierte Zusatzzahlungen getätigt werden.<sup>75</sup> Die GPK hat deshalb an ihrer Sitzung vom 30. Oktober 2025 beschlossen, die Thematik in ihr Arbeitsprogramm aufzunehmen.

##### ***Weiteres Vorgehen***

Die GPK hat die Gesundheitsdirektion (GD) dazu eingeladen, sie in einer Kommissionssitzung über die genannte Thematik zu informieren. In diesem Rahmen wurden vonseiten der GPK vorab verschiedene Fra-

---

<sup>73</sup> VB.2025.00384.

<sup>74</sup> Artikel Tages-Anzeiger vom 2. Oktober 2025, 15. Oktober 2025 und 20. Oktober 2025.

<sup>75</sup> Artikel Tages-Anzeiger vom 19. November 2025.

gen formuliert, die der Kommission aus Sicht der Oberaufsicht wichtig erscheinen. Die Orientierung mit der GD sowie die Anhörung von weiteren Stellen findet in den kommenden GPK-Sitzungen statt.

## **5. Schlussbemerkungen**

Mit dem Tätigkeitsbericht 2025–2026 legt die GPK den dritten Jahresbericht zu ihren Prüfungen des Regierungs- und Verwaltungshandelns in der Legislaturperiode 2023–2027 vor. Sie hat im Berichtsjahr drei Prüfungen abgeschlossen und zu elf laufenden Prüfungen weitere Abklärungen vorgenommen. Erneut erstreckten sich die Prüfungen über sämtliche Direktionen und die Staatskanzlei, was die inhaltliche Breite und politische Bedeutung der parlamentarischen Oberaufsicht für den Kantonsrat unterstreicht.

Auch in diesem Geschäftsjahr war die Finanzkontrolle für die GPK wertvoll und die Kommission wurde von dieser gewohnt kompetent unterstützt. Neben den Semesterberichten, die der Kommission vorgelegt und anlässlich einer Sitzung erläutert werden, stand die Finanzkontrolle der GPK auch beratend zur Seite. Dies beinhaltet Abklärungen zu einzelnen Sachfragen, die eine vertiefte Expertise und personelle Ressourcen verlangen sowie verwaltungsunabhängig zu untersuchen sind. Eine wirksame Aufsichtstätigkeit wäre für die GPK zudem nicht möglich ohne die wichtige Unterstützung durch das Kommissionssekretariat und die Parlamentsdienste. Dem Kommissionssekretär Christian Hirschi, der Protokollführerin und stv. Kommissionssekretärin Marie Drath sowie den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen Shaina Adin und Flavia Caroni dankt die Kommission für die umsichtige und qualitativ hochstehende Arbeitsweise in allen Belangen unserer Tätigkeit. Abschliessend bedankt sich die GPK auch bei den Mitgliedern des Regierungsrates und der Staatsschreiberin sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung für die konstruktive Zusammenarbeit im vergangenen Jahr.

Zürich, 26. Februar 2026

Im Namen der Kommission

|                  |                   |
|------------------|-------------------|
| Die Präsidentin: | Der Sekretär:     |
| Alexia Bischof   | Christian Hirschi |