

Antrag der Finanzkommission vom 19. Juni 2025
Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 19. Juni 2025
Antrag der Justizkommission vom 10. Juni 2025

6017 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2024**

(vom)

Antrag der Finanzkommission* vom 19. Juni 2025
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 19. Juni 2025
Antrag der Justizkommission*** vom 10. Juni 2025

6017 a

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2024

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 9. April 2025, der Finanzkommission vom 19. Juni 2025, der Geschäftsprüfungskommission vom 19. Juni 2025 und der Justizkommission vom 10. Juni 2025,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2024 wird genehmigt.

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2024 wird wie folgt genehmigt:

- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 7 040 105.42
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 5 872 600.14

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Karl Heinz Meyer, Neerach (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Alexia Bischof, Wädenswil; Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Martin Huber, Neftenbach; Tobias Langenegger, Zürich; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Philipp Müller, Dietikon; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstetten; Elisabeth Pflugshaupt, Gossau; Daniela Sun-Güller, Zürich; Sekretär: Michael Weber.

** Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); 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 Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani (Präsident), Wädenswil; Sandra Bienek, Zürich; Urs Dietschi, Lindau; Tamara Fakhreddine, Bonstetten; Priska Hänni-Mathis, Regensdorf; Priska Löttscher, Winterthur; Marion Matter, Meilen; Gabi Petri, Zürich; Roland Scheck, Zürich; Alexander Seiler, Bachenbülach; Nicola Siegrist, Zürich; Sekretärin: Nathalie Malinowski.

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2024 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 30679654.10
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 21573843.00
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9530):
Fr. 1531238.00
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland
(Leistungsgruppe Nr. 9540): Fr. 2735912.00
- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 5252155.15
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
(Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 3283022.40
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720):
Fr. 5905908.32
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740):
Fr. 1030543.75

IV. Mit der Jahresrechnung für das Jahr 2024 wird die Bildung von Rücklagen von Fr. 2877171 genehmigt.

V. Die Motion KR-Nr. 157/2022 betreffend Eine kantonale Gerichtsinstanz in Steuerverfahren wird nicht als erledigt beschrieben.

VI. Die Motion KR-Nr. 451/2020 betreffend Zeitgemässe Palliative-Care in Alters- und Pflegeheimen wird als erledigt beschrieben.

Minderheitsantrag Davide Loss, Pia Ackermann, Edith Häusler, Manuel Sahli, Benno Scherrer:

VI. Die Motion KR-Nr. 451/2020 betreffend Zeitgemässe Palliative-Care in Alters- und Pflegeheimen wird nicht als erledigt beschrieben.

VII. Das Postulat KR-Nr. 291/2022 betreffend Stärkung der Schulleitungen in der Volksschule wird als erledigt beschrieben.

Minderheitsantrag Davide Loss, Pia Ackermann, Edith Häusler, Manuel Sahli:

VII. Das Postulat KR-Nr. 291/2022 betreffend Stärkung der Schulleitungen in der Volksschule wird nicht als erledigt beschrieben.

VIII. Die Motion KR-Nr. 388/2022 betreffend Stipendienwesen: Schlan-
kere Prozesse, schnellere Gesuchsbearbeitung wird als erledigt abge-
schrieben.

***Minderheitsantrag Edith Häusler, Pia Ackermann, Davide Loss,
Manuel Sahli:***

*VIII. Die Motion KR-Nr. 388/2022 betreffend Stipendienwesen: Schlan-
kere Prozesse, schnellere Gesuchsbearbeitung wird nicht als erledigt
abgeschrieben.*

IX. Die Motion KR-Nr. 60/2021 betreffend Siedlungsklima mit Bäu-
men verbessern wird als erledigt abgeschrieben.

***Minderheitsantrag Davide Loss, Pia Ackermann, Manuel Sahli,
Benno Scherrer:***

*IX. Die Motion KR-Nr. 60/2021 betreffend Siedlungsklima mit Bäu-
men verbessern wird nicht als erledigt abgeschrieben.*

X. Veröffentlichung im Amtsblatt.

XI. Mitteilung an den Regierungsrat.

1 Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2024

1.1 Allgemeines

Die Geschäftsprüfungskommission (GPK) übt im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle (Oberaufsicht) über den Regierungsrat, die kantonale Verwaltung sowie andere Träger öffentlicher Aufgaben aus.¹ Im Rahmen ihrer Oberaufsichtsfunktion prüft die GPK den Geschäftsbericht des Regierungsrates in den ihr gesetzlich zugewiesenen Bereichen. Eine nach Sachthemen gegliederte Prüfung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit nimmt die GPK jeweils in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht vor.²

Der vorliegende Bericht ist wie folgt gegliedert:

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

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

Unter Ziffer 1.4 thematisiert die GPK die Berichterstattung des Regierungsrates zur Umsetzung von Empfehlungen der Aufsichtskommissionen.

Unter Ziffer 1.5 befasst sich die GPK mit den fünf vom Regierungsrat mit dem Geschäftsbericht 2023 zur Abschreibung beantragten parlamentarischen Vorstössen.

Zum Schluss fasst die GPK unter Ziffer 1.6 ihre wichtigsten Feststellungen zusammen.

Der Entwurf des vorliegenden Berichts wurde der Staatskanzlei vorgängig zur Stellungnahme unterbreitet.

1.2 Formale Prüfung, Lagebild und Risikomanagement

Wie üblich ist der Geschäftsbericht des Regierungsrates in drei Teile gegliedert. Der vorliegende Bericht der GPK bezieht sich hauptsächlich auf die Teile I (Regierungsrat) und II (Direktionen und Staatskanzlei). Die kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Jugendstrafrechtspflege unterliegen der Zuständigkeit der Justizkommission (Ziffer 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission federführend (Ziffer 3).

1.2.1 Formales, Struktur und Verständlichkeit

Aufbau und Struktur von Teil I und II des Geschäftsberichts entsprechen den rechtlichen Vorgaben, haben sich in der vorliegenden Form bewährt und sind übersichtlich gestaltet.³ Zudem

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

² Zuletzt am 27. Februar 2025 für den Zeitraum von März 2024 bis Februar 2025 (KR-Nr. 2/2025).

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

ist der Geschäftsbericht in einer klaren und verständlichen Sprache verfasst. Teil I umfasst ein einleitendes Überblickskapitel und ist anschliessend wie in den vorherigen Jahren in neun Politikbereiche sowie ein Kapitel zur allgemeinen Verwaltung unterteilt. Die Struktur entspricht den Bereichen, wie sie der Regierungsrat in seinen Richtlinien der Regierungspolitik für den Zeitraum von 2023–2027 festgelegt hat, und blieb im Vergleich zur Legislaturperiode 2019–2023 unverändert.⁴ Wie üblich beinhaltet der Geschäftsbericht in Teil I (Regierungsrat) zudem eine Kurzzusammenfassung der finanziellen Eckwerte des Kantons und bietet einen Überblick über das kantonale Personal, die Entwicklung der Investitionsausgaben im Immobilienbereich, die Hauptereignisse und finanzielle Entwicklung im Informatikbereich, den Stand der bedeutenden Beteiligungen des Kantons an selbständigen öffentlichen und privaten Organisationen und Unternehmen und den allgemeinen Geschäftsgang des Regierungsrates. Bei der Zusammenstellung zu den Volksabstimmungen wäre aus Sicht der GPK bei den kantonalen Abstimmungen noch nützlich zu wissen, ob die Vorlagen vom Regierungsrat zur Annahme oder Ablehnung empfohlen worden sind.

Empfehlung 1: Berichterstattung zu Volksabstimmungen

Die GPK regt mit Nachdruck an, die Zusammenstellung zu den Volksabstimmungen im Geschäftsbericht um die Information zu ergänzen, ob der Regierungsrat bei kantonalen Abstimmungsvorlagen die jeweiligen Vorlagen zur Annahme oder Ablehnung empfohlen hatte.

Begrüsst wird, dass der Geschäftsbericht erstmals den neuen Risikobericht enthält als Teil des Integralen Risikomanagements, das der Regierungsrat im Nachgang zur Corona-Pandemie eingeführt hat (siehe Ziffer 1.2.3).

1.2.2 Vermitteltes Lagebild

Gemäss § 27 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG; LS 611) legt der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahres im Kanton ab. § 24 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung (FCV; LS 611.2) präzisiert, dass der Regierungsrat je für den Kanton, die Direktionen und die Staatskanzlei sowie die Leistungsgruppen über die Hauptereignisse des vergangenen Jahres sowie über die wichtigsten Projekte berichtet. Aus Sicht der GPK macht er dies sehr detailliert für die Direktionen, die Staatskanzlei und die einzelnen Leistungsgruppen, jedoch nur sehr beschränkt für den ganzen Kanton betreffende Ereignisse und Entwicklungen. Deshalb hat die GPK in den letzten Jahren wiederholt kritisiert, dass eine politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung mit jährlicher Analyse im Geschäftsbericht weitgehend fehlt.⁵ Die GPK hält fest, dass es eine Kernaufgabe des Regierungsrates als Kollegialbehörde ist, eine solche Lagebeurteilung fortlaufend vorzunehmen.

An der diesbezüglichen Berichterstattung des Regierungsrates und ihrer kritischen Würdigung durch die GPK hat sich im Berichtsjahr nichts Grundlegendes geändert. Der Regierungsrat beschränkt sich wie in den Vorjahren auf ein Überblickskapitel als Einleitung zum Teil I (Regierungsrat) des Geschäftsberichts, worin er einzelne wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Berichtsjahr hervorstreicht. In den anschliessenden Kapiteln zu den einzelnen Politikbereichen und zur allgemeinen Verwaltung geht der Regierungsrat näher auf die konkreten Herausforde-

LS 611.2) und in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) fest.

⁴ Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (RRB Nr. 871/2023); Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 (RRB Nr. 670/2019).

⁵ Zuletzt Vorlage 5952a, S. 2–3.

rungen und die einzelnen Ziele und Massnahmen ein, welche dann als Direktionsziele und Umsetzungsmassnahmen in Teil II (Direktionen und Staatskanzlei) entlang der einzelnen Leistungsgruppen näher beschrieben sind.

Wie die Staatskanzlei als für den Geschäftsbericht federführende Stelle der GPK gegenüber ausführte, entspreche die geforderte politikbereichsübergreifende Lageanalyse nicht dem Zweck des Geschäftsberichts. Die Staatskanzlei verweist auf die allgemeine Lagebeurteilung, die der Regierungsrat alle vier Jahre im Rahmen der Legislaturplanung erarbeitet (§§ 2 und 4 Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, VOG RR; LS 172.11). Ihre Ergebnisse fliessen in die Richtlinien der Regierungspolitik ein, die der Regierungsrat dem Kantonsrat jeweils zu Legislaturbeginn zur Kenntnisnahme zustellt. Aus Sicht der GPK schliesst dies jedoch nicht aus, dass der Regierungsrat weiterhin prüft, wie er auch in seiner jährlichen Berichterstattung die Analyse zu politikbereichsübergreifenden Ereignissen und Entwicklungen weiterentwickeln und laufend verbessern kann.

Empfehlung 2: Politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung

Die GPK erwartet vom Regierungsrat, dass er die politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung im Rahmen seines jährlichen Geschäftsberichts erweitert und prüft, wie in einem separaten Kapitel vertiefter und systematischer auf politikbereichsübergreifende Ereignisse und Entwicklungen im Berichtsjahr eingegangen werden könnte.

1.2.3 Interne Kontrollsysteme und Risikomanagement

Ein besonderes Augenmerk legt die GPK jeweils auf die Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen (IKS) sowie zum Risikomanagement des Kantons. In den vergangenen Jahren enthielt der Geschäftsbericht des Regierungsrates nur wenige Hinweise dazu und die GPK hat wiederholt auf diesen Missstand hingewiesen.⁶

Erstmals hat der Regierungsrat im Berichtsjahr einen separaten Risikobericht als Teil des neuen Integralen Risikomanagements verabschiedet und berichtet darüber im Rahmen des vorliegenden Geschäftsberichts (Teil I: Regierungsrat, S. 40–42).

Gestützt auf die Erfahrungen aus der Coronapandemie hatte der Regierungsrat den Aufbau eines integralen Risikomanagements beschlossen.⁷ Er beauftragte die Staatskanzlei, in Zusammenarbeit mit der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion ein solches bis Herbst 2024 aufzubauen.⁸ Dazu hat er die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) um entsprechende Vorgaben ergänzt und Grundsätze, Prozesse und Aufträge an die Verwaltung festgelegt, um das Risikomanagement zu initialisieren und in den Regelbetrieb aufzunehmen. So sollen Risiken, die eine ausserordentliche Lage gemäss § 2 des Bevölkerungsschutzgesetzes auslösen können, erfasst und gesteuert werden. Zudem soll das Risikomanagement weitere vom Regierungsrat als wesentlich erachtete Risiken abdecken.⁹

Zuständig für die Durchführung des integralen Risikomanagements ist die Kantonspolizei unter Beizug der Direktionen und der Staatskanzlei. Sie erstellt jährlich einen Risikobericht zur Kenntnisnahme an den Regierungsrat sowie einen Plan Risikosteuerung, der durch den Regierungsrat verabschiedet wird.¹⁰ Die Direktionen und die Staatskanzlei führen ein internes Risiko- und Kontinuitätsmanagement und beachten dabei die Vorgaben des Regierungsrates und der

⁶ Zuletzt Vorlage 5952a, S. 4–5.

⁷ RRB Nrn. 172/2021 und 656/2022.

⁸ RRB Nr. 873/2023.

⁹ § 14 Abs. 1 VOG RR.

¹⁰ § 14 Abs. 2 und 4 VOG RR.

Kantonspolizei.¹¹ Zudem melden sie der Finanzverwaltung zuhanden des Geschäftsberichts die finanziellen Risiken, die sich aus Beteiligungen, Leistungsverpflichtungen, Garantien und der Erfüllung der staatlichen Aufgaben ergeben.¹²

Im Rahmen des nun vorliegenden integralen Risikomanagements wurden die zehn Top-Risiken aufgrund ihrer Grösse und Wirkungsvielfalt in der Verwaltung eingestuft. Die identifizierten Risiken wurden den drei Gefährdungsbereichen «Gesellschaft», «Natur» und «Technik» zugeordnet und in einer Risikomatrix anhand ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihres Schadensausmasses visualisiert. Zu jedem der zehn Top-Risiken wurden spezifische Massnahmen zur Risikoreduktion formuliert, die somit zur Bewältigung und Minderung der Risiken beitragen sollen.

Das Risikomanagement richtet sich inhaltlich nach dem schon für die kantonale Risikoanalyse Bevölkerungsschutz angewendeten Leitfaden KATAPLAN des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz.¹³ Dies erscheint sinnvoll, handelt es sich bei den identifizierten Top-Risiken allesamt um Risiken, von denen nicht nur der Kanton Zürich potenziell betroffen ist, sondern deren Management überkantonale oder sogar internationale Koordination bedarf. Die GPK begrüsst, dass der langjährigen Forderung nach einer Erstellung und Führung eines integralen Risikomanagements nun entsprochen wurde. Die vorliegende Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts ist aus Sicht der GPK sachlich, strukturiert und verständlich. Die Kommission wird die vorgesehene jährliche Aktualisierung des Risikoreportings weiterverfolgen.

Die Frage von Risiken stellt sich für den Kanton auch im Zusammenhang mit Beteiligungen des Kantons an verselbständigten Organisationen und Unternehmen des öffentlichen oder privaten Rechts. Für die Beteiligungen werden in Eigentümerstrategien strategische Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organisationen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung festgelegt. Der Regierungsrat berichtet gestützt auf § 107 des Kantonsratsgesetzes (KRG) mit seinem Geschäftsbericht über die bedeutenden Beteiligungen des Kantons, die in der Zuständigkeit des Regierungsrates liegen (Teil III: Finanzbericht, S. 123–159). Gemäss § 95 Abs. 3 KRG verabschiedet der Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates zudem im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode einen Bericht über seine Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (Beteiligungsstrategie). Der aktuelle Bericht (Vorlage 5953) befand sich zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichts beim Kantonsrat noch in Beratung.

1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen und Umsetzungsmassnahmen

Der Regierungsrat berichtet mit seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat jährlich über seine Geschäftsführung und die Umsetzung seiner Ziele, die er im Rahmen seiner Richtlinien der Regierungspolitik als Legislaturziele für die laufende Legislaturperiode festgelegt hat.¹⁴ Die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates werden jeweils unter Nennung des geplanten Umsetzungsjahres im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) dargestellt.¹⁵ Am Ende der Legislaturperiode prüft der Regierungsrat, ob die festgelegten Ziele erreicht werden konnten, und erstattet dem Kantonsrat Bericht (Legislaturbericht, gestützt auf § 3 Abs. 3 OG RR).

¹¹ § 14 Abs. 3 VOG RR.

¹² § 14 Abs. 5 VOG RR.

¹³ Leitfaden KATAPLAN, Kantonale Gefährdungsanalyse und Vorsorge, Bundesamt für Bevölkerungsschutz, 2013.

¹⁴ Gestützt auf § 37 OG RR und § 27 CRG sowie § 9 Abs. 1 und 2 VOG RR und § 24 Abs. 1 FCV.

¹⁵ § 7 Abs. 3 VOG RR.

Bei der Berichterstattung zu den Massnahmen erkannte die GPK in den vergangenen Jahren Verbesserungsbedarf.¹⁶ In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2021 hat sie deshalb folgende Empfehlung an den Regierungsrat gerichtet: «Die GPK lädt den Regierungsrat ein, im Hinblick auf die neue Legislaturperiode ein Berichtssystem zum Umsetzungsstand der Projekte und Massnahmen zu den Legislaturzielen vorzusehen, aus dem die tatsächliche zeitliche Planung der einzelnen Projekte und Massnahmen sowie jährlich der aktuelle Projektfortschritt bzw. Umsetzungsstand ersichtlich ist (allenfalls mit geeigneten Indikatoren).»¹⁷

Die GPK begründete ihre Empfehlung damit, dass sie die Terminierung der allermeisten Massnahmen auf Legislaturende als wenig zweckmässig erachtet. Dies gebe der Verwaltung bei der Massnahmenumsetzung einen grossen Spielraum und sei einer effizienten Arbeitsorganisation nicht förderlich. Zudem fehle eine klare Priorisierung. Weiter würde dem Kantonsrat damit das jährliche Controlling des Umsetzungsfortschritts praktisch verunmöglicht, da die Massnahmen im Verlaufe der Legislatur meist «planmässig» seien und am Ende der Legislatur dann als «abgeschlossen» bezeichnet werden. Der jährliche Fortschritt bei der Massnahmenumsetzung lasse sich damit nicht nachverfolgen.¹⁸ Die GPK hat ihre Empfehlung in den letzten Jahren nochmals bekräftigt.¹⁹

Die Staatskanzlei, die für die Koordination der Geschäftsberichterstattung mit den Direktionen zuständig ist, hielt gegenüber der GPK jeweils fest, dass eine detailliertere Planung der Umsetzungsschritte in der Verantwortung der zuständigen Direktionen und Leistungsgruppen liege. Es wäre gemäss Staatskanzlei nicht stufengerecht und widersprüchlich die Forderung von Agilität, die Planung im KEF detaillierter abzubilden. Die Berichterstattung beziehe sich auf die Planung im KEF. Der Umsetzungsstand sei «planmässig», solange das Umsetzungsjahr eingehalten werden könne, sonst «verzögert».

Gemäss vorliegendem Geschäftsbericht (Teil I: Regierungsrat) sind vier Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele derzeit verzögert:

Bereich Bildung

RRZ 2b Attraktive und zeitgemässe Anstellungsbedingungen für die Lehrkräfte, die Schulleitungen sowie weitere Führungskräfte und das Fachpersonal im Schulumfeld ermöglichen. (Umsetzung BI)

RRZ 2g Für die wachsende Zahl Auszubildender im Kanton genügend Schulraum bereitstellen und eine vorausschauende Flächensicherung vorantreiben. (Umsetzung BI, BD)

Bereich Verkehr

RRZ 6e Gesamtverkehrs- und Strasseninfrastrukturprojekte zur Umsetzung bringen und Abklärungen für nachfolgende Projekte vorantreiben. (Umsetzung VD, BD)

Bereich Umwelt und Raumordnung

RRZ 7e eine kantonale Biodiversitätsstrategie erarbeiten, um dem Verlust von Arten und Biotopen in Zusammenarbeit von Naturschutz, Land- und Forstwirtschaft, Wasserbau und Raumplanung entgegenwirken. (Umsetzung BD)

Die übrigen 55 Massnahmen gelten als «planmässig».

Die Form der Berichterstattung zum Umsetzungsstand der Legislaturziele blieb damit unverändert. Die vom Regierungsrat für die Terminierung und Berichterstattung der Massnahmen verfolgte Systematik ist für die GPK zwar nachvollziehbar, ist aber im Rahmen der jährlichen

¹⁶ Vorlage 5897a, S. 3–5, Vorlage 5952a, S. 5–7.

¹⁷ Vorlage 5822a, S. 7.

¹⁸ Vorlage 5822a, S. 5–6,

¹⁹ Vorlage 5897a, S. 4–5; Vorlage 5952a, S. 5–7.

Geschäftsberichterstattung weiterhin wenig aussagekräftig. Wenn die Massnahmen wie in den allermeisten Fällen auf Legislaturende terminiert werden und solange als «planmässig» gelten, wie sie bis Legislaturende abgeschlossen werden können, kann der jährliche Massnahmenfortschritt im Rahmen der Geschäftsberichterstattung nicht nachverfolgt werden. Unklar blieb für die Kommission anfänglich auch, wie der aktuelle Stand der drei Massnahmen aus der Legislaturperiode 2019–2023 ist, die im letztjährigen Geschäftsbericht (Vorlage 5952) noch als verzögert angegeben wurden. Wie die Staatskanzlei gegenüber der GPK ausführte, sind die verzögerten Massnahmen in die neuen Legislaturziele eingeflossen und lassen sich folglich im Geschäftsbericht 2024 und den nachfolgenden Berichten weiterverfolgen.²⁰

Empfehlung 3: Berichterstattung zum Umsetzungsstand der Legislaturziele

Die GPK fordert den Regierungsrat auf, die Berichterstattung zum Umsetzungsstand der Legislaturziele dahingehend weiterzuentwickeln, dass in seiner jährlichen Geschäftsberichterstattung aussagekräftigere Informationen über die Zielerreichung im betreffenden Berichtsjahr möglich sind. Eine Terminierung der meisten Umsetzungsmassnahmen auf Legislaturende, wobei der Umsetzungsstand so lange als «planmässig» gilt, wie die Massnahmen zum Legislaturende abgeschlossen werden können, lässt aus Sicht der GPK keine Nachverfolgung des Umsetzungsstandes im Rahmen der jährlichen Geschäftsberichterstattung zu.

Wie die Staatskanzlei der GPK mitgeteilt hat, wird sie im Hinblick auf den nächsten Legislaturwechsel prüfen, mit welchen Darstellungsformen sich der Fortschritt der Massnahmenumsetzung besser abbilden lässt.

Bei der elektronischen Berichterstattung sieht die GPK weiterhin grosses Potenzial (vgl. Empfehlung 2 aus dem Bericht der GPK zum Geschäftsbericht 2023 des Regierungsrates; Vorlage 5952a, S. 6). Auf der Internet-Seite www.zh.ch/legislaturziele hat der Regierungsrat bzw. die Staatskanzlei als zuständige Stelle eine Plattform eingerichtet, auf welcher die verantwortlichen Direktionen und die Staatskanzlei zu den einzelnen Legislaturzielen und Umsetzungsmassnahmen ergänzende Informationen publizieren können. Es besteht jedoch der Eindruck, dass auf der Plattform hauptsächlich Internetseiten verlinkt werden, die bereits bestehen. Auch erscheint der GPK die Benutzerfreundlichkeit eher gering. Auf der Internetseite werden zu den Legislaturzielen und Umsetzungsmassnahmen weitgehend jene Informationen abgebildet, die auch in gedruckter Form vorliegen, durch welche sich die Benutzerinnen und Benutzer entlang der vorgegebenen Struktur durchklicken müssen. Die technischen Möglichkeiten, die eine elektronische Informationsplattform bieten könnte (z.B. intelligente Suchfunktionen, Chatbots, Hilfetexte) werden bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

1.4 Berichterstattung zu Empfehlungen der Aufsichtskommissionen

Gemäss § 114 Abs. 3 KRG äussert sich der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht über die Umsetzung der Empfehlungen der Aufsichtskommissionen des Kantonsrates. In ihrem Bericht zum Geschäftsbericht 2022 hielt die GPK fest, dass sie die Berichterstattung des Regierungsrates zur Umsetzung der Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen im Rahmen seines Geschäftsberichts weiterverfolgen wird und sie es begrüsst, wenn der Regierungsrat dieses Gefäss vermehrt auch für diese Berichterstattung nutzt.²¹ Aus Sicht der GPK stehen hier aber auch die Aufsichtskommissionen in der Pflicht, ihre Empfehlungen an den Regierungsrat deutlich zu adressieren.

²⁰ Das verzögerte RRZ 4d der Legislaturperiode 2019-2023 wird in der Legislaturperiode 2023-2027 als RRZ 4e weitergeführt, das verzögerte RRZ 10f in FD 10.2b und 10.2f. Das verzögerte RRZ 9b der Legislaturperiode 2019-2023 wurde in der Legislaturperiode 2023-2027 teilweise durch RRZ 9a abgelöst.

²¹ Vorlage 5897a, S. 7.

Im vorliegenden Geschäftsbericht 2024 erwähnt der Regierungsrat keine Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen.

Empfehlung 4: Berichterstattung zu Empfehlungen der Aufsichtskommissionen

Die GPK empfiehlt dem Regierungsrat, seinen Geschäftsbericht verstärkt auch für die Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen zu nutzen, wie dies das Kantonsratsgesetz in § 114 Abs. 3 vorsieht.

Die Staatskanzlei hat der GPK gegenüber angekündigt, dass sie diese Empfehlung entgegennimmt und prüft, wie § 114 Abs. 3 KRG im Rahmen des Geschäftsberichts des Regierungsrates umgesetzt werden kann.

1.5 Anträge zur Abschreibung parlamentarischer Vorstösse

Der Regierungsrat kann in seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat einen begründeten Antrag auf Abschreibung einer Motion oder eines Postulats stellen.²² Lehnt der Kantonsrat den Antrag auf Abschreibung einer Motion ab, bleibt der Regierungsrat verpflichtet, innert sechs Monaten nach der Ablehnung Gesetzesbestimmungen oder einen Kantonsratsbeschluss zu unterbreiten. Bei der Ablehnung eines Antrags auf Abschreibung eines Postulats steht dem Regierungsrat eine Behandlungsfrist von mindestens sechs Monaten zu.

Die GPK sieht die gegenwärtige Praxis der Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen über den Geschäftsbericht kritisch. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit für solche Abschreibungen sollte nur dann zur Anwendung kommen, wenn eine Abschreibung unstrittig und der Vorstoss offensichtlich erfüllt oder erledigt ist. Für die Kommission würde gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehen, sollte sich weiter zeigen, dass diese Bedingungen nicht ausreichend erfüllt sind.

Mit dem Geschäftsbericht 2024 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, vier Motionen und ein Postulat als erledigt abzuschreiben:

1.5.1 Motion KR-Nr. 157/2022 betreffend Eine kantonale Gerichtsinstanz in Steuerverfahren

Mit der vom ehemaligen Kantonsrat Michael Zeugin (GLP) und Mitunterzeichnern eingereichten und im August 2023 überwiesenen Motion verlangt der Kantonsrat eine Gesetzesvorlage, welche für das Steuerverfahren nur noch eine kantonale Gerichtsinstanz vorsieht, wie es bei anderen Fachgerichten (Handelsgericht, Sozialversicherungsgericht) üblich ist. Im Gegenzug soll das Steuerrekursgericht künftig grundsätzlich als Kollegialgericht tagen. Mit der Reduktion auf eine kantonale Gerichtsinstanz sollen die Steuerverfahren beschleunigt und die Kosten für die Steuerpflichtigen und die Öffentlichkeit gesenkt werden.

Gemäss Regierungsrat (Geschäftsbericht 2024, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 98) habe das durchgeführte Vernehmlassungsverfahren zu zwei Gesetzesentwürfen zur Umsetzung der Motion gezeigt, dass das Anliegen der Motion von allen Verbänden, welche die Interessen der Steuerpflichtigen wahrnehmen, und von einer klaren Mehrheit der Gemeinden abgelehnt werde. Seitens der politischen Parteien sind drei Stellungnahmen eingegangen, wobei der Übergang zum einstufigen Instanzenzug von der FDP und der GLP befürwortet und von der SP abgelehnt wurde. Weiter führt der Regierungsrat aus, dass die Umsetzung der Motion, je nach Umsetzungsvariante, nur zu einer bescheidenen Kostenminderung oder sogar zu Mehrkosten führe. Aus diesen Gründen ist gemäss Regierungsrat von einem Übergang zu einem einstufigen

²² Gestützt auf § 45 Abs. 3 bzw. § 54 Abs. 3 KRG.

Instanzenzug im Steuerverfahren abzusehen und er beantragt deshalb, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die GPK lehnt die Abschreibung der Motion ab. Beim Gegenstand der Motion handelt es sich um eine Frage von grosser staatspolitischer Bedeutung. Dass eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die Vorlage ablehnte, ist aus Sicht der Kommission kein Grund, um den Vorstoss über den Geschäftsbericht abzuschreiben. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Diesem Auftrag ist nachzukommen. Die sich stellenden Fragen sind in der zuständigen Sachkommission und hernach im Kantonsrat zu beraten.

1.5.2 Motion KR-Nr. 451/2020 betreffend Zeitgemässe Palliative-Care in Alters- und Pflegeheimen

Die von der Kantonsrätin Brigitte Rööslı (SP) und Mitunterzeichnenden eingereichte und im April 2023 überwiesene Motion fordert eine gesetzliche Grundlage zur Sicherstellung einer zeitgemässen umfassenden Palliative Care in allen Alters- und Pflegeheimen des Kantons.

Wie der Regierungsrat in seinem Abschreibungsantrag schreibt (Geschäftsbericht 2024, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 156), haben gemäss dem Pflegegesetz und der Verordnung über die Pflegeversorgung die Gemeinden für eine bedarfsgerechte stationäre und ambulante Pflegeversorgung ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu sorgen. Dieser Auftrag umfasst gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung auch die Palliativpflege. Wie die Palliativpflege in den Alters- und Pflegeheimen erbracht wird, ist rechtlich nicht vorgegeben. Sie kann durch eigenes Personal oder durch beigezogene Dritte, beispielsweise mobile Palliative-Care-Teams, erfolgen. Allerdings hätten bisher nur wenige Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit mobilen Palliative-Care-Teams für die spezialisierte Palliative Care abgeschlossen. Eine spezialisierte Palliative Care ist deshalb nicht in allen Alters- und Pflegeheimen verfügbar. In der vom Regierungsrat verabschiedeten «Strategie Palliative Care im Kanton Zürich» RRB Nrn. 305/2024 und 306/2024) wurde dies als Handlungsschwerpunkt identifiziert. Strategisches Ziel ist es gemäss Regierungsrat, dass die spezialisierte Palliative Care im Langzeitbereich klar festgelegt werde und der Zugang zu ihr im ganzen Kanton sichergestellt sei. Zur Erreichung dieses Zieles hat der Regierungsrat Massnahmen festgelegt und beantragt deshalb, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung der Motion mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt die Abschreibung ab. Die Motion fordert die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage. Diese wurde nicht erarbeitet. Eine solche ist aus Sicht der Minderheit dem Kantonsrat zu unterbreiten.

1.5.3 Postulat KR-Nr. 291/2022 betreffend Stärkung der Schulleitungen in der Volksschule

Mit dem von Kantonsrat Christoph Fischbach (SP) und Mitunterzeichnenden als Motion eingereichten und im September 2024 als Postulat überwiesenen Vorstoss wird eine Stärkung der Schulleitungen in der Volksschule mittels Pensenerhöhung verlangt.

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat im Juni 2024 beantragt, eine Änderung der Lehrpersonalverordnung zu genehmigen, um die Anstellungsbedingungen der Schulleitenden zu verbessern (Vorlage 5967). Gemäss Regierungsrat ist mit der Überweisung der Vorlage 5967 an den Kantonsrat das Anliegen des Postulats umgesetzt und das Postulat demnach als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung des Postulats mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt die Abschreibung ab. Den Zeitpunkt des Abschreibungsantrags erachtet sie als ungeschickt, da zeitgleich zwei eng mit dem Postulat verknüpfte Vorlagen in der zuständigen Sachkommission (Kommission für Bildung und Kultur) beraten werden. Mit der Abschreibung würde aus Sicht der Minderheit dieser Beratung vorgegriffen.

1.5.4 Motion KR-Nr. 388/2022 betreffend Stipendienwesen: Schlanke Prozesse, schnellere Gesuchsbearbeitung

Mit der von Kantonsrätin Karin Fehr Thoma (Grüne) und Mitunterzeichnenden eingereichten und im September 2024 überwiesenen Motion wird vom Regierungsrat verlangt, die Rechtsgrundlagen für die Ausbildungsbeiträge so anzupassen, dass die Verfahren vereinfacht und die Gesuchsbearbeitungszeit entsprechend verkürzt werden kann.

Der Regierungsrat hat im September 2024 zuhanden des Kantonsrates einen Antrag zur Änderung des Bildungsgesetzes verabschiedet (Vorlage 5982). Mit dieser Vorlage werden verschiedene Anpassungen vorgeschlagen, um den Prozess der Ausrichtung von Ausbildungsbeiträgen zu vereinfachen und effizienter zu gestalten. Mit dem Gesetzesentwurf ist gemäss Regierungsrat das Anliegen der Motion umgesetzt und er beantragt folglich, die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung der Motion mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt die Abschreibung ab. Mit der Vorlage 5982 ist das Anliegen der Motion aus Sicht der Minderheit nicht erfüllt. Auch hier erachtet sie den Zeitpunkt des Antrages auf Abschreibung der Motion als ungeschickt, da sich die mit der Motion inhaltlich eng verknüpfte Vorlage 5982 derzeit in der zuständigen Sachkommission (Kommission für Bildung und Kultur) in der Beratung befindet.

1.5.5 Motion KR-Nr. 60/2021 betreffend Siedlungsklima mit Bäumen verbessern

Die von Kantonsrat Andrew Katumba (SP) und Mitunterzeichnern eingereichte und im Februar 2023 überwiesene Motion fordert den Regierungsrat auf, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten mit dem Ziel, wertvolle Bäume zu schützen und den Baumbestand im Siedlungsraum zu erhöhen. Dazu sollen die Gemeinden verpflichtet werden, einen kommunalen Baumkataster zu erstellen und diesen periodisch nachzuführen. Ergänzend sollen in der Bau- und Zonenordnung zonen- oder gebietsweise Zielsetzungen für einen minimalen Baumbestand formuliert werden. Zur zeitnahen Umsetzung der Baumpflanzungen in den Quartieren mit zu geringem Baumbestand sind entsprechende Instrumente vorzusehen.

Der Kantonsrat hat seit der Einreichung der Motion eine Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) beschlossen, die eine klimaangepasste Siedlungsentwicklung ermöglicht (Vorlage 5860). Wie der Regierungsrat in seinem Antrag auf Abschreibung der Motion schreibt (Geschäftsbericht 2024, Teil II: Direktionen und Staatskanzlei, S. 231), wird das Amt für Raumentwicklung in einem automatisierten Verfahren auch einen Datensatz erstellen und veröffentlichen, der die relative Baumhöhe, Kronendurchmesser sowie den Baumstandort darstellt. Damit können über den ganzen Kanton einheitliche Informationen zu Einzelbäumen zur Verfügung gestellt werden. Mit den neuen Bestimmungen im PBG sowie dem neuen Datensatz wird aus Sicht des Regierungsrates das Hauptanliegen der Motion umgesetzt und er beantragt die Motion als erledigt abzuschreiben.

Die GPK stimmt der Abschreibung der Motion mehrheitlich zu. Eine Minderheit lehnt die Abschreibung ab. Der Hinweis auf die Revision des PBG sowie den erstellten kantonalen Baumdatensatz erfüllt aus Sicht der Minderheit die Motion nicht. Sie verlangt deshalb, dass dem Kantonsrat die geforderte Gesetzesvorlage unterbreitet wird.

1.6 Folgerungen

Die GPK gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen zu einzelnen Geschäften und Sachthemen primär in der Form von thematischen Spezialberichten oder in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird.²³ Im Rahmen

²³ Zuletzt am 27. Februar 2025 für den Zeitraum von März 2024 bis Februar 2025 (KR-Nr. 2/2025).

ihrer Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK eine Bewertung der Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates vor und äussert sich punktuell zu direktionsübergreifenden Themen. Mit dem vorliegenden Bericht formuliert die Kommission eine neue Empfehlung zur Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates und erneuert drei bestehende Empfehlungen, wie die jährliche Geschäftsberichterstattung weiterentwickelt werden könnte.

Die GPK beantragt dem Kantonsrat einstimmig, den Geschäftsbericht 2024 des Regierungsrates zu genehmigen. Zudem beantragt sie, die Motion KR-Nr. 157/2022 betreffend Eine kantonale Gerichtsinstanz in Steuerverfahren nicht abzuschreiben. Der Abschreibung der Motionen KR-Nrn. 451/2020, 388/2022 und 60/2021 sowie des Postulats KR-Nr. 291/2022 stimmt sie mehrheitlich zu.

Zürich, 19. Juni 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Jean-Philippe Pinto Christian Hirschi

2. Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2024, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2024 bis Mai 2025

2.1 Allgemeines

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

2.2 Parlamentarische Kontrolle

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

Die Justizkommission kann im vergangenen Tätigkeitsjahr allgemein auf einen konstruktiven Austausch mit den ihrer Oberaufsicht unterstellten Behörden zurückschauen.

2.3 Weitere Geschäfte der Justizkommission

Die Justizkommission verfolgte auch in diesem Jahr wichtige Entwicklungen in ihrem Aufsichtsbereich und hat sich zu bedeutenden Themen aus erster Hand informieren lassen.

Im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung mit der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit hat sich die Justizkommission den Entwicklungsplan Staatsanwaltschaft Kanton Zürich vom Mai 2019 und dessen Umsetzung umfassend präsentieren lassen. Auch das Thema der Dachstrategie des Obergerichts wurde an verschiedenen Sitzungen mit dem Obergericht aufgegriffen und diskutiert. In der Subkommission PJZ-Betrieb – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der JUKO, FIKO und GPK – war die Justizkommission durch zwei Mitglieder vertreten. Sie hat im Berichtsjahr den Abschlussbericht der Subkommission zur Kenntnis genommen.

Zudem besuchte die Justizkommission das Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) und führte mit dem Direktor einen Austausch zu grundsätzlichen und aktuellen Fragen des MZU sowie des Strafvollzugs für Jugendliche und junge Erwachsene. Auch hat die Justizkommission das neue Gebäude des Bezirksgerichts Meilen besucht. Dabei stellte der Gerichtspräsident gemeinsam mit dem verantwortlichen Architekten die neuen Räumlichkeiten vor.

Das Thema der "Staatsverweigerer" wurde auch in diesem Berichtsjahr weiterverfolgt. Es ist eine zunehmende Zahl querulatorischer Eingaben zu verzeichnen, was mit einem zunehmenden Bearbeitungsaufwand einhergeht. Insbesondere die Staatsanwaltschaft See / Oberland berichtet von einer Häufung solcher Fälle. Diese querulatorischen Eingaben stammen häufig von psychisch belasteten Personen, zunehmend jedoch auch von Personen, die staatliche Entscheide grundsätzlich infrage stellen und ihre ablehnende Haltung durch umfangreiche und wiederholte Eingaben an die Behörden zum Ausdruck bringen. Aus Sicht der Justizkommission ist es wichtig, diese Entwicklung aufmerksam zu beobachten, um einer möglichen Eskalation in den kommenden Jahren frühzeitig entgegenzuwirken.

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

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen für die gesamtkantonale Gerichte.

Im Berichtszeitraum hat die Justizkommission im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2025 bis 2031 insgesamt 21 Ämter ausgeschrieben und 117 darauf eingegangene Bewerbungen beurteilt. Neben den Vakanzen aufgrund der Erneuerungswahlen gab es weitere sieben Vakanzen und zwei Vakanzen im Vorschlagsrecht der Gerichte. Die Justizkommission stellt fest, dass die Ausschreibungen je nach zu besetzendem Amt auf sehr unterschiedliche Resonanz stossen, was die Anzahl eingegangener Bewerbungen betrifft.

Zudem prüfte die Justizkommission den Antrag des Sozialversicherungsgerichts über die Zahl der Mitglieder und Ersatzmitglieder des Sozialversicherungsgerichtes (KR.-Nr. 346/2024). Der Kantonsrat ist am 28. April 2025 mit 146 zu 14 Stimmen nicht auf den Antrag des Sozialversicherungsgerichts eingetreten, mit dem gefordert wurde, die Zahl der Ersatzrichterstellen wiederholt befristet zu erhöhen.

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

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

2.5.1 Strafverfolgung Erwachsene

2.5.1.1 Geschäftslast

Das Total der Eingänge liegt im Jahr 2024 um 1.2% unter dem Niveau des Vorjahres. Die Zahl der Eingänge bleibt weiterhin auf hohem Niveau. Insgesamt 31'876 Geschäfte gingen im Berichtsjahr bei den Staatsanwaltschaften ein. Wie in den Vorjahren führten die Vermögensdelikte auch in diesem Berichtsjahr die Deliktsstatistik an. Die zunehmende inhaltliche Komplexität der Fälle und die gestiegenen formellen und administrativen Anforderungen an die Verfahren sind ebenso wesentliche Faktoren für die grosse Belastungssituation der Staatsanwaltschaften wie die Zunahme an internationalen Sachverhalten und die regelrechte Industrialisierung illegaler Machenschaften im Internet.

Dank der zusätzlich bewilligten Ressourcen gelang es erfreulicherweise, die Pendenzen im Vergleich zum Vorjahr zu senken (-514). Die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden ist aber weiterhin auf zu hohem Niveau.

Regionale Staatsanwaltschaften

Genau 30'784 Fälle gingen im Berichtsjahr bei den fünf regionalen Staatsanwaltschaften ein. Bei den regionalen Staatsanwaltschaften sind die Eingänge um 1.1% unter dem Vorjahresniveau, liegen aber weiterhin 4.8% über dem Niveau von 2022. Die Anzahl der Abschlüsse liegt bei den regionalen Staatsanwaltschaften 4% über dem Vorjahr. Die Zahl der Pendenzen sank bei den regionalen Staatsanwaltschaften um 495 Fälle (-4.5%). Die Zahl der Pendenzen bleibt weiterhin hoch. Bezüglich der Altersstruktur pro fallbearbeitende Person sind 84.6 Fälle weniger als 1 Jahr alt. 15.4 Fälle sind über ein Jahr alt. Davon sind 4.4 Fälle über 2 Jahre alt und 1.8 Fälle über 3 Jahre alt. Insbesondere die Altersstruktur der weniger als 1 Jahr alten Fälle konnte verbessert werden (Vorjahr: 86.6 Fälle). Nach den Vermögensdelikten sind Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz und solchen gegen die Freiheit führend. Zugenommen haben im Berichtsjahr insbesondere Verstösse gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz.

Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft eine Zunahme der Eingänge um 5.6% aus. Im Jahr 2024 verzeichnete die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland 7'938 Eingänge. Die weiterhin andauernden Entlastungsmassnahmen, insbesondere bezüglich der Flughafenregion, zeigen für die stark belastete Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland positive Auswirkungen. Im Vorjahr konnten rund 1'000 Fälle an die Staatsanwaltschaften Zürich-Sihl und Zürich-Limmat abgegeben werden. Im Berichtsjahr sind die Fälle der Gemeinde Kloten wieder der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland zugewiesen worden. Die Flughafenfälle verbleiben bei der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl und Zürich-Limmat. Trotz dieser Entlastung verbleibt ein Restbestand an älteren Fällen in Winterthur und die Anzahl Eingänge bleibt hoch. Die neue Bezirksanlage Winterthur wurde bezogen und scheint von den Mitarbeitenden geschätzt zu werden.

Ein Schwerpunkt im Berichtsjahr lag auf dem Umgang mit Zuständigkeitskonflikten. In den letzten Jahren wurde eine zunehmende Tendenz festgestellt, dass bei unklarer örtlicher Zuständigkeit vor allem die Fälle im Bereich der Wirtschaftskriminalität aus den Kantonen Schwyz und Zug an Zürich "abgegeben" wurden. Dem möchte man durch eine Verstärkung des Dispositivs zur Gerichtsstandsabwehr entgegenwirken. Dank des kantonalen Abwehrdispositivs konnte der Standort Zürich in wichtigen Gerichtsstandstreitigkeiten entscheidende Erfolge erzielen. Die besondere Herausforderung für den Kanton Zürich besteht darin, dass viele Verträge Anknüpfungspunkte im Kanton aufweisen, wodurch ohne ein entsprechendes Abwehrdispositiv eine örtliche Zuständigkeit begründet werden könnte. Es ist daher von zentraler Bedeutung das Abwehrdispositiv konsequent anzuwenden. Die Justizkommission begrüsst dieses ausdrücklich und sieht darin ein wirksames Instrument, um den Standort Zürich vor umfangreichen, kostspieligen und ressourcenaufwendigen Verfahren zu schützen.

Kantonale Staatsanwaltschaften

Die Kantonalen Staatsanwaltschaften verzeichnen 2024 bei den Falleingängen eine Abnahme von 44 Fällen (-3.9%). Die Staatsanwaltschaft III, insbesondere zuständig für qualifizierte Wirtschaftsdelikte, weist als einzige Kantonale Staatsanwaltschaft eine Zunahme der Eingänge von 1.9% aus. Die Anzahl der Abschlüsse liegt 2024 bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften 229 (+19.7%) über dem Vorjahr. Die Zahl der Pendenzen sank um 19 Fälle (-1.3%). Insgesamt bleibt die Zahl der Pendenzen weiterhin auf hohem Niveau. Die Altersstruktur der Fälle bleibt fast unverändert. Die weniger als 1 Jahr alten Fälle liegen bei 51.7 pro fallbearbeitende Person (Vorjahr: 52.7), die über ein Jahr alten Fälle liegen bei 48.3 (Vorjahr: 47.3). Die über 3 Jahre alten Fälle liegen bei 17.5 (Vorjahr: 17).

Mit 52% wurde gut die Hälfte der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften insgesamt mit einer Einstellung oder Sistierung erledigt, wobei diese Zahl bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften mit 72% erheblich grösser ist. 45% der Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und 13% der Verfahren bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften endeten mit einem Strafbefehl. Anklage wurde in 4% der Fälle bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und in 15% der Fälle bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften erhoben.

Kurz- bis mittelfristig planen die Staatsanwaltschaften den Aufbau eines internen Leistungs- und Wirkungscontrollings, bei dem nicht nur auf die Ein- und Ausgänge abgestellt wird, sondern insbesondere auch die Komplexität der einzelnen Verfahren Berücksichtigung finden soll. Die neue Leitende Oberstaatsanwältin Susanne Leu hat bereits entscheidende Impulse für Veränderungen gesetzt und erste Veränderungen angestossen. So können die Gründe für den wachsenden Aufwand inzwischen deutlich besser nachvollzogen werden. Es besteht nun die Möglichkeit, sich auf Wirkungskennzahlen zu stützen und fundierte Berechnungen vorzunehmen. Es ist dank der Leitenden Oberstaatsanwältin ein spürbarer Wandel erkennbar, was die Justizkommission anerkennt und unterstützt. Sie freut sich auf den weiteren Austausch mit der Oberstaatsanwaltschaft.

2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung

Bei der Zürcher Staatsanwaltschaft arbeiteten im Jahr 2024 508 Personen in 420 Vollzeitstellen. Rund zwei Drittel der Arbeitnehmenden sind Frauen, ein Drittel Männer. 62% der Beschäftigten arbeiten in Vollzeitpensen, 38% arbeiten in Teilzeitpensen. Bei den Staatsanwaltschaften sind 45% mit kaufmännischer und 55% mit juristischer Ausbildung tätig.

Mittelfristig wird es bei den Kaderstellen der Staatsanwaltschaften zu einer Pensionierungswelle kommen. Es wurde deshalb eine strukturierte Nachwuchsplanung «Kader» mit drei Weiterbildungsmodulen entwickelt und erstmals durchgeführt. Die Justizkommission freut sich zu hören, dass der Wissensverlust bzw. -transfer mit einem von ihr seit langer Zeit geforderten Wissensmanagement im Fokus ist. Je länger je mehr ist der Fachkräftemangel auch im Bereich der Strafverfolgung zu spüren. Die Staatsanwaltschaft verstärkt ihre Visibilität und Attraktivität, etwa durch die Präsenz bei universitären Veranstaltungen, im kommunikativen Bereich oder durch eine Schärfung von Berufsbildern. Es werden Schnupperauditoriate angeboten, die bei den Studentinnen und Studenten sehr beliebt sind. Dank dieser Massnahme konnte die Zahl der Einsteigerinnen und Einsteiger erhöht werden.

Aus der im Jahr 2023 von der Direktion der Justiz und des Innern durchgeführten Personalumfrage ergaben sich im Berichtsjahr grundsätzlich keine neuen Erkenntnisse. Die Ergebnisse der damaligen Umfrage wurden eingehend analysiert. Die Staatsanwaltschaften befinden sich seither in einer neuen Phase, die als neue Anlaufzeit bezeichnet werden kann. So hat die neue Leitende Oberstaatsanwältin alle Amtsstellen besucht und erfragt, wie die Belastungssituation subjektiv wahrgenommen werde. Sie hat sich nach konkreten Belastungsfaktoren erkundigt und mögliche Veränderungsansätze ermittelt. Die Rückmeldungen wurden gebündelt, konkrete Massnahmen abgeleitet und einige bereits umgesetzt. Die Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist für die Justizkommission ein wichtiges Anliegen und bleibt im Fokus.

Lange war auch die Lohnentwicklung ein Thema. Mitarbeitende haben bemängelt, dass die viele Arbeit nicht gewürdigt werde. Diese Thematik wurde von der Oberstaatsanwaltschaft aufgenommen. Den Mitarbeitenden konnte der Rahmen gemäss Personalgesetz dargelegt und in gewissen Bereichen Zulagen erwirkt werden. Dieses Vorgehen hat zu mehr Transparenz geführt und Missverständnisse konnten geklärt werden. Insgesamt wird darauf geachtet, dass alle Mitarbeitenden an den Prozessen partizipieren können, es werden Gespräche geführt und alle Mitarbeitenden können Ideen einbringen. Teil eines attraktiven Arbeitgebermodells ist auch die Teilzeitarbeit und das Arbeiten im Home-Office. Beides ist bei den Staatsanwaltschaften etabliert. Auch Wünschen nach einer Änderung des Arbeitspensums versucht man wenn möglich nachzukommen.

Eine institutionalisierte Anlaufstelle für sexuelle Belästigung besteht derzeit nicht. Aktuell stehen Sprechstunden zur Verfügung, in denen Anliegen jeglicher Art thematisiert werden können. Die Leitende Oberstaatsanwältin begrüsst die Diskussion über eine mögliche externe Anlaufstelle und nimmt den Impuls der Justizkommission auf.

Bezüglich der Gesundheit der Mitarbeitenden werden die Vorgesetzten zum Thema Gesundheitsmanagement geschult und es gibt ein Monitoring zu Krankheitsfällen. In der Vergangenheit gab es zudem Schulungen zum Thema Resilienz und Umgang mit Veränderungen. Ausserdem kann ein Case Management durch den Kanton in Anspruch genommen werden. Bei Bedarf besteht auch die Möglichkeit einer externen psychologischen Supervision. Die Arbeitsbelastung auf den Amtsstellen bleibt aber anhaltend hoch, was bei den Staatsanwaltschaften zu Überlastungssituationen führt. Die Belastung hat ein Niveau erreicht, bei dem das erträgliche Mass überschritten wird. Die Staatsanwaltschaften arbeiten am Limit. Dies wiederum spiegelt sich auch in der Zahl der Krankheitstage wider. Teils kommt es zu mehrmonatigen krankheitsbedingten Ausfällen.

Die erträgliche Menge der Anzahl Pendenzen pro fallbearbeitende/fallführende Staatsanwältin oder Staatsanwalt liegt am oberen Limit. Bei längeren Abwesenheiten und für den Abbau von

langfristigen Pendenzen stehen zur Entlastung Jokerstaatsanwältinnen und -staatsanwälte (Joker-STA) zur Verfügung. Sie sollen gezielt und sinnvoll zur Entlastung beitragen. Das Joker-Konzept hat sich grundsätzlich bewährt und ist jetzt als Abteilung organisiert. Die Oberstaatsanwaltschaft möchte das Konzept in Zukunft weiter verstärken. Dennoch sind die Joker-STA derart ausgelastet, dass sie nicht für den Abbau langjähriger Pendenzen eingesetzt werden können.

Die Justizkommission begrüsst die von der Leitenden Oberstaatsanwältin ergriffenen Massnahmen. Es ist erfreulich, dass Joker-STA gezielt und sinnvoll zur Entlastung beitragen. Auch, dass die Abteilung weiter verstärkt werden soll. Mittelfristig stellen Joker-STA jedoch kein dauerhaftes Mittel zum Ausgleich der wachsenden Arbeitslast dar. Generell stellt die Justizkommission fest, dass die personellen Ressourcen der Staatsanwaltschaften nicht mehr ausreichen, um ihrem gesetzlichen Auftrag langfristig nachkommen zu können. Auch mit Blick auf die Mitarbeitenden müssen die Staatsanwaltschaften eine attraktive Arbeitgeberin bleiben, um weiterhin hoch qualifiziertes Personal für die herausfordernde Arbeit rekrutieren zu können. Es muss in die persönliche Entwicklung der Mitarbeitenden aller Stufen investiert werden. Auch die Führungskultur ist ein zentrales Element. Führungskräfte müssen sorgfältig ausgewählt und gezielt geschult werden. Zudem muss die Potenzialförderung im Alltag sichergestellt werden. Die Justizkommission empfiehlt daher dringend, die Belastungssituation der Staatsanwaltschaften genau zu analysieren und den Entwicklungsplan entsprechend anzupassen. Die Justizkommission hat den RRB Nr. 487/2025 betreffend Entwicklungsplan Staatsanwaltschaft 2026–2028 zur Kenntnis genommen. Weil der neue Entwicklungsplan nicht mehr in den Berichtszeitraum fällt, erfolgt an dieser Stelle keine Würdigung. Die Justizkommission wird jedoch den angepassten Entwicklungsplan analysieren und adäquat in ihre Überlegungen einbeziehen.

2.5.1.3 Schwerpunkte des Regierungsrates in der Strafverfolgung

Grundsatz

Der Regierungsrat hat gestützt auf § 115 Abs. 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess die Schwerpunkte der Strafverfolgung für die Periode 2023–2026 bestimmt (RRB Nr. 351/2023). Im Rahmen der Schwerpunkte sollen neue Ermittlungsmethoden, neue Formen der Zusammenarbeit, neue Technologien und neue Organisationsformen getestet werden. Die Festsetzung der Schwerpunkte basieren auf einer einvernehmlichen Verständigung mit der Oberstaatsanwaltschaft. Bei einzelnen Teilprojekten ist jeweils die Oberstaatsanwaltschaft oder die Kantonspolizei im Lead, wobei die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur eingebunden sind. Für die Zeit 2023–2026 wurden die Schwerpunkte des Seniorenschutzes, der digitalen Beweisführung sowie der Gewalt gegen Frauen aus der letzten Legislatur fortgesetzt. Als neue Schwerpunkte wurden die Verhinderung von clanartigen, kriminellen Strukturen sowie die Bekämpfung der Pädokriminalität im Internet festgelegt.

Die Arbeiten der Kantonspolizei im Rahmen der Schwerpunktumsetzung bei der *seniorenzentrierten Kriminalität* bestätigten, dass im Bereich der Vermögensdelikte und Gewaltdelikte gegen ältere Menschen ein beträchtliches Dunkelfeld besteht. Gemäss der Prognose des Bundesamtes für Statistik zur demografischen Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz wird sich der Anteil der über 65-Jährigen bis 2040 von heute knapp 20% auf rund 25% erhöhen. Ferner ist davon auszugehen, dass die fortschreitende Digitalisierung der Kriminalität und die zunehmende Internetnutzung durch ältere Menschen mit der Entstehung neuer, spezifisch auf diese ausgerichteter Deliktphänomene verbunden sein werden. Im Zusammenhang mit den Seniorinnen und Senioren werden oftmals die Telefonbetrügereien genannt, welche als Schockanrufe aus dem Ausland in den letzten Jahren markant zugenommen haben und nicht mehr nur

ältere Menschen Ziel dieser betrügerischen Machenschaften sind. Die Social-Engineering-Fähigkeiten der Täterschaft sind inzwischen soweit ausgeklügelt, dass immer mehr Bevölkerungskreise zu potenziellen Opfern werden. Entsprechend wichtig ist es, die Bevölkerung vor diesem Kriminalitätsphänomen zu warnen und die Täterschaft konsequent zu verfolgen.

Bezüglich des Schwerpunktes der *Gewalt an Frauen* und insbesondere der häuslichen Gewalt müssen nun vor allem die unter dem Schwerpunkt erarbeiteten verschiedenen Instrumente gebündelt werden. Auch organisatorisch wurden einige Massnahmen getroffen. So nimmt beispielsweise die Leiterin der Opferhilfe am Lagerapparat zur Umsetzung der Istanbul-Konvention teil.

Im neuen Schwerpunkt *Pädokriminalität im Internet* geht es vor allem um den Umgang von mit künstlicher Intelligenz erzeugten pädokriminellen Bildern. Einerseits muss ein Umgang mit diesen Inhalten im Rahmen der Ermittlungen gefunden werden. Andererseits kann KI auch im Rahmen der Ermittlungen eingesetzt werden, so dass die Ermittlerinnen und Ermittler diese belastenden Inhalte nicht mehr selbst ansehen und auswerten müssen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen dadurch entlastet werden.

Bei dem neuen Schwerpunkt der *Verhinderung von clanartigen, kriminellen Strukturen* braucht es verschiedene Massnahmen. Das Aggressionspotential im Bereich der Clankriminalität ist sehr hoch. Diesbezüglich gilt es den Schutz der Staatsanwaltschaften und sonstiger Ermittlungs- sowie Gerichtsbehörden sicherzustellen. Eine grosse Herausforderung ist auch die Rekrutierung von Personal für komplexe Fälle. Die Direktion der Justiz und des Innern hat in Absprache mit der Oberstaatsanwaltschaft auf nationaler Ebene einen Anlauf unternommen, eine Gesamtstrategie zu erarbeiten und das Phänomen der organisierten Kriminalität aufzuarbeiten. Das Thema ist neu auch auf nationaler Ebene ein Schwerpunktthema. Es ist wichtig, dass alle Kantone über denselben Wissenstand verfügen und eine koordinierte Gesamtstrategie vorliegt. Insbesondere deshalb, weil sich Clanstrukturen häufig in jene Kantone zurückziehen, in denen sie am wenigsten Gegenwehr erwarten. Ein zentraler Bestandteil der Strategie ist die verstärkte Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den verschiedenen behördlichen Akteuren.

Zu den bislang üblichen Fallkategorien treten vermehrt Fälle im Bereich der *Cyberkriminalität* auf. Cyberbetrüge machen rund 70% aller digitalen Straftaten aus und unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von klassischen Betrugsdelikten. Cyberbetrüge werden vollständig digital begangen und die Täter sind häufig unbekannt und lassen sich nur schwer ermitteln, da sie oft im Ausland agieren. Die Schadenssummen in diesem Bereich sind enorm hoch. Es sind neue Ansätze erforderlich, da solche Straftaten mit traditionellen Ermittlungs- und Verfolgungsmethoden nur schwer bekämpft werden können. Die Staatsanwaltschaft III hat eine Fachgruppe Cyberbetrug gebildet. Um solchen Straftaten jedoch wirksam entgegenzuwirken und seriös Einhalt zu gebieten, sind aus Sicht der Staatsanwaltschaft III mehr Ressourcen erforderlich.

2.5.1.4 Infrastruktur

Bereits im Jahr 2022 haben die Mitarbeitenden der drei Kantonalen Staatsanwaltschaften sowie der Oberstaatsanwaltschaft ihre neuen Arbeitsplätze im Polizei- und Justizzentrum (PJZ) bezogen. Punktuell besteht in Bezug auf bestimmte Prozesse noch Optimierungspotential in den einzelnen Amtsstellen des PJZ. Der Betrieb insgesamt läuft aber gut.

Die Sicherheitsvorkehrungen im PJZ sind bekanntermassen ausserordentlich hoch. Schwierige Einvernahmen, welche sich aufgrund von vermehrt gewaltbereiten und/oder psychisch auffäl-

ligen Beschuldigten häufen, konnten bisher mit der entsprechenden Polizeipräsenz durchgeführt werden. Im Berichtsjahr hat die Kantonspolizei jedoch die Vereinbarung zwischen der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft über den Einsatz der polizeilichen Protokollführenden gekündigt. Bei den polizeilichen Protokollführenden handelt es sich um auszubildende Polizistinnen und Polizisten. Per 1. Januar 2026 müssen 35 polizeiliche Protokollführende ersetzt werden. Der Einsatz der polizeilichen Protokollführenden war ein altbewährtes Modell. Zudem stellte es eine wertvolle Ausbildungsstation für die polizeilichen Protokollführenden dar, da sie dort ein besseres Verständnis für die Schnittstelle zwischen Polizei und Strafverfolgung entwickeln konnten. Der Abzug der Protokollführenden stellt sämtliche betroffenen Amtsstellen vor grosse Herausforderungen, insbesondere die Staatsanwaltschaft Zürich-Limmat und Zürich-Sihl. Die Staatsanwaltschaften I und II sind auch betroffen. Im PJZ stehen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sicherheitsdienstes (sogenannte Sidis) zur Verfügung. Diese werden insbesondere von den Staatsanwaltschaften I, II und III in Anspruch genommen, wobei sich die geforderte Verfügbarkeit der Sidis in der Praxis als schwierig erweist. Unter dem Aspekt der Sicherheit ist der Abzug ein markanter Sicherheitsverlust. Sie benötigen daher dringend einen ausreichenden Dienst zur Sicherheitsunterstützung. Insgesamt ist die Situation als höchst unbefriedigend zu bezeichnen. Unterdessen hat zwischen der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei ein konstruktiver Austausch stattgefunden und es wurden verschiedene Lösungsansätze diskutiert. Die Justizkommission hat anlässlich der Visitationen festgestellt, dass der Abzug der polizeilichen Protokollführenden von den Mitarbeitenden als äusserst unbefriedigend wahrgenommen wird und sie sich um ihre Sicherheit sorgen. Die Justizkommission bedauert die einseitige Beendigung der Vereinbarung und erwartet, dass ein Weg gefunden wird, um eine nachhaltige Lösung zu erreichen.

Die Pikett-Regionen bestehend aus zwei regionalen Staatsanwaltschaften werden zu einem Pikettdienst-Ost zusammengelegt. Die Zusammenlegung erfolgt analog dem bereits bestehenden Pikettdienst-West. Durch die Zusammenlegung entsteht ein gemeinsamer Pikettdienst, der weitere Synergien schafft. Das Zustandekommen des Pikettdienst-Ost war ein jahrelanger Prozess und hat insbesondere bei der Kantonspolizei viel Überzeugungsarbeit benötigt. Mit diesem Schritt wurde ein wichtiger Meilenstein erreicht.

Die Ermittlungsabteilung der Kriminalpolizei, die den Staatsanwaltschaften zuarbeiten, wächst anteilmässig nicht genügend mit, was zu einer Mehrbelastung der Staatsanwaltschaft führt. Zudem gibt die Ermittlungsabteilung die Fälle mit weniger Ermittlungsakten an die Staatsanwaltschaft weiter, was die Arbeitslast bei den Staatsanwaltschaften zusätzlich verschärft. Inzwischen besteht ein engerer Austausch zwischen den beteiligten Stellen, wodurch die Problematik adressiert werden konnte. Gemeinsam mit der Kantonspolizei wurde ein neuer Ermittlungsprozess ausgearbeitet, der die Zusammenarbeit optimiert und effizienter gestaltet.

2.5.1.5 Digitale Transformation

Das nationale Projekt Justitia 4.0 wurde auch im Jahr 2024 vorangetrieben. Zahlreiche Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften waren in zahlreichen Gremien stark involviert. Wie alle Organisationen stellt die Digitalisierung auch die Staatsanwaltschaften weiterhin vor besondere Herausforderungen. Justitia 4.0 ist ambitioniert, stösst aber grundsätzlich auf breite Zustimmung. Ein möglicher Stolperstein könnte jedoch die Schnittstellenthematik darstellen, beispielsweise im Bereich der Videodaten zwischen der Polizei und den Staatsanwaltschaften.

Bereits im Vorjahr zum Berichtsjahr wurde berichtet, dass das Amt für Informatik den Bedürfnissen der Staatsanwaltschaft zu wenig Gehör schenkt und sich der Aufgabenstellung der

Staatsanwaltschaften oft nicht bewusst ist. Es ist klar, dass auch ausserhalb der üblichen Bürozeiten zeitnahe Hilfe bei IT-Problemen verfügbar sein muss. Punktuell hat es im Berichtsjahr Verbesserungen gegeben. So haben die Staatsanwaltschaften beispielsweise nun eine direkte Anlaufstelle beim AFI. Dennoch ist der gegenwärtige Support nach wie vor nicht auf dem erforderlichen Niveau. So wird anlässlich der Visitationen berichtet, dass der Support sowohl zu Bürozeiten wie auch am Wochenende nicht gewährleistet sei. Es fehle ein echter 24/7 Support, was gerade bei Brandtoursen wichtig ist. Zudem dauern die personellen Ein- und Austrittsprozesse viel zu lange. Es vergehen Wochen, bis neue Mitarbeitende vollständig eingerichtet sind. Die nötigen digitalen Berechtigungen werden nicht innert nützlicher Frist durch das AFI ermöglicht. Die Telefonanlage funktioniert nicht einwandfrei und es muss auf das private Handy zurückgegriffen werden. Die Systeme fallen teilweise immer noch mehrfach täglich aus.

Aus Sicht der Justizkommission sind solche Zustände unhaltbar. Sie erwartet vom Amt für Informatik, dass umgehend Anstrengungen unternommen werden, den Support auf ein verlässliches Niveau zu bringen. Es ist nicht akzeptabel, dass selbst die Grundversorgung und Basisprozesse mangelhaft sind. Das AFI muss sich der Wichtigkeit einer funktionierenden IT-Infrastruktur für die Arbeit und Funktionsfähigkeit der Staatsanwaltschaft bewusst sein. Angesichts der anhaltend problematischen Umstände wird die Justizkommission im kommenden Berichtsjahr den Fokus auf die Zusammenarbeit mit dem AFI legen.

2.5.1.6 Revision der Strafprozessordnung (StPO)

Im Berichtsjahr waren die Staatsanwaltschaften auch mit den Vorbereitungsarbeiten zu der per 1. Juli 2024 in Kraft getretenen Revision des Sexualstrafrechts beschäftigt. Die Staatsanwaltschaften befassten sich schon frühzeitig mit der Umsetzung der zentralen Revisionspunkte. Es wurden Arbeitsunterlagen erarbeitet und ein aktiver Austausch mit relevanten Schnittstellenpartner geführt. Um die Änderungen innerhalb der Organisation zu verankern, fanden Weiterbildungsveranstaltungen statt.

2.5.2 Jugendstrafrechtspflege

Die Jugendkriminalität im Kanton Zürich hat im Berichtsjahr insgesamt leicht abgenommen, aber die Jugendgewalt ist erneut angestiegen. Das Durchschnittsalter der straffälligen Jugendlichen ist weiter gesunken. Beim Delinquieren wurde eine Verlagerung in den Tag und Richtung Schule festgestellt.

2.5.2.1 Geschäftslast

Die seit COVID-19-steigende Jugendkriminalität ist nach einem Rekordanstieg im Vorjahr wieder gesunken. Sie bewegt sich aber immer noch auf hohem Niveau. Die Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich eröffneten im Berichtsjahr gegen 6'290 Jugendliche ein Verfahren, was einer Abnahme von 5.5% entspricht. Gegenüber dem Vorjahr haben vor allem die einfachen Körperverletzungen auffällig abgenommen. Allzeitanführer sind wie bei der Strafverfolgung der Erwachsenen die Vermögensdelikte, welche gegenüber dem Vorjahr jedoch ebenfalls eine leichte Reduktion verzeichnen. Auffallend ist zudem die Untersuchungshaftanzahl, welche von 35 auf 70 hochschnellte.

Trotz der leichten Fallabnahme stiegen die Pendenzen um knapp 100 Fälle an. Durch die immer grösser werdende generelle Geschäftslast werden auch immer mehr Fälle nur im schriftlichen Verfahren erledigt. Der persönliche Kontakt mit der Jugendanwältin oder dem Jugendanwalt

ist aber enorm wichtig, auch bei Bagatelldelikten. Man weiss, dass dieser Kontakt einen präventiven Charakter hat, weshalb sich die Oberjugendanwaltschaft intern Gedanken über das künftige Herangehen an diese Problematik macht. Zudem bewegt sich das Alterssegment sukzessive nach unten, was wiederum die Dringlichkeit bezüglich Gesprächsführung erhöht. Hier besteht die Möglichkeit, auf das zukünftige Verhalten der Jugendlichen einwirken zu können.

Das Berichtsjahr war geprägt von zwei aussergewöhnlichen Fällen. Die Fälle zeigen, dass die Jugendanwaltschaft vermehrt mit komplexen Fällen zu tun hat. Sie macht sich über künftige Spezialisierungen Gedanken, weil bislang das Generalistentum im Vordergrund stand.

Das Gewaltpotenzial ist unvermindert hoch und es lässt sich eine Tendenz der Verrohung feststellen. Jugendliche treten häufig in Gruppen auf und die damit einhergehende Dynamik widerspiegelt sich in steigenden Fällen der Körperverletzung, Raufhandel und Angriff. Diese Verrohungstendenz führte zu einer auffallenden Verlagerung der Anzahl Tätlichkeiten zu schwerer Körperverletzung.

Des Weiteren werden Überlegungen angestellt, hochkomplexe Jihadfälle einer Fachgruppe zuzuweisen und sich von Fachpersonen bzw. Fachgruppen nationaler Ebene unterstützen zu lassen. Die Jugendanwaltschaft Winterthur verfügt über langjährige Erfahrung und ausgewiesenes Expertenwissen im Umgang mit jugendlichen Jihadisten. Die Zusammenarbeit innerhalb des Kantons Zürich wie auch mit weiteren betroffenen Kantonen und dem Bund ist sehr intensiv. Die Jugendstaatsanwaltschaft Winterthur teilt die gesammelten Erfahrungen und steht anderen Amtsstellen bei Bedarf unterstützend zur Verfügung. Die Justizkommission hat anlässlich der Visitationen festgestellt, dass das Phänomen der Radikalisierung vor allem in Winterthur zu verorten war und nun auch in der Stadt Zürich durch die Jugendanwaltschaft beobachtet wird. Angesichts dieser Entwicklung erachtet sie den interkantonalen Austausch sowie die Koordination mit Bundesbehörden als besonders wichtig, um dem Phänomen wirksam begegnen zu können.

Im Bereich der Jugendstrafrechtspflege soll innerhalb der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) eine eigene Fachgruppe eingerichtet werden. Während für viele andere Themenbereiche bereits Fachgruppen bestehen, fehlt eine solche bislang für die Jugendstrafrechtspflege, obwohl dies fachlich geboten wäre. Die Entscheidung über die Einrichtung einer solchen Fachgruppe steht derzeit noch aus.

Innerhalb der Jugendanwaltschaft ist eine Fachstelle für den Ausbau der Mediation in der Jugendstrafrechtspflege zuständig. Diese Fachstelle prüft, wie mehr geeignete Fälle dem Mediationsverfahren zugewiesen werden können. Sind die Voraussetzungen erfüllt, zeigt die Erfahrung, dass Mediation in den meisten Fällen zu einem nachhaltigen Erfolg führen. Das Mediationsverfahren hat sich als wirkungsvoll erwiesen und verfügt über ein erhebliches Potenzial in der Jugendstrafrechtspflege.

Die Justizkommission begrüsst die aktuellen Entwicklungen und Überlegungen im Bereich der Jugendstrafrechtspflege. Die Jugendstrafrechtspflege ist eine Schnittstelle zwischen Strafjustiz und Sozialarbeit. Umso wichtiger ist es, sämtlichen Dimensionen gleichermaßen Aufmerksamkeit zu schenken. Die Justizkommission erachtet diesen ganzheitlichen Ansatz als besonders sinnvoll und zukunftsweisend.

2.5.2.2 Infrastruktur

Im Verlauf des Berichtsjahres konnten die neuen Räumlichkeiten in der erweiterten Bezirksanlage Winterthur bezogen werden. Das im Berichtsjahr 2023 bemängelte kaum vorhandene Sicherheitsdispositiv hat sich mit dem Standortwechsel erledigt.

In Bezug auf die Versorgungslage bzw. die Unterbringung von Jugendlichen ist das mangelhafte Angebot für straffällige Jugendliche mit schweren psychischen Problemen immer noch ein Dauerbrenner. Die Angebote sind oftmals Institutionen ausserhalb des Strafrechts, weshalb bei gefährlichen gewaltbereiten Tätern das Problem besteht, dass diese von den Institutionen nicht aufgenommen werden. Die Tendenz setzt sich fort, dass die Jugendlichen immer jünger werden, insbesondere auch bei den schweren Delikten. Das stellt das Versorgungssystem vor neue Herausforderungen, da dieses vermehrt auf die Schule statt der beruflichen Ausbildung ausgerichtet werden muss. Es ist nach wie vor schwierig, Jugendliche zu platzieren. Im Berichtsjahr wurde mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) ein neues Versorgungskonzept erstellt. Zudem wurde mit einem vom Kantonsrat an den Regierungsrat überwiesenes Postulat (KR-Nr. 68/2024) dieser eingeladen, die Angebote und den Bedarf im Bereich Jugendstrafvollzug / Jugendstrafrechtspflege im Kanton Zürich zu prüfen, zu verbessern und darüber Bericht zu erstatten. Der Kantonsrat hat im Berichtsjahr das Postulat dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag innert zwei Jahren überwiesen und wird den Bericht kritisch würdigen. Die Justizkommission erachtet es als notwendig, dass angesichts der aktuellen Entwicklungen Bewegung in diesen Bereich kommt.

2.5.2.3 Personal

Roland Zurkirchen hat auf den 1. April 2024 die Nachfolge als Leiter der Zürcher Jugendanwaltschaften angetreten. Seit seiner Wahl befindet sich die Jugendstrafrechtspflege in einer Phase der Neustrukturierung und Reorganisation. Die Belastung bei den Jugendanwaltschaften ist hoch, sowohl für das juristische, also auch das kaufmännische Personal und die Sozialarbeitenden, deren Bestand teilweise als zu gering angesehen wurde. Einzelne Jugendanwaltschaften bekundeten teils Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von qualifiziertem Personal. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass in der Jugendstrafrechtspflege nicht die Strafen im Vordergrund stehen, sondern die Erziehung der Jugendlichen. Es handelt sich unter diesem Aspekt um eine anspruchsvolle und äusserst wichtige Aufgabe.

Um die Bildung krimineller Strukturen im Kanton Zürich frühzeitig zu verhindern, ist konsequentes Handeln erforderlich. Der Standort Zürich gilt aufgrund seiner hohen Geldflüsse als attraktiver Standort. Genau deshalb ist entscheidend, dass sich für solche Strukturen ein Niederlassen im Kanton nicht lohnt. Das behördliche Engagement in diesem Bereich muss daher konsequent aufrechterhalten werden.

2.5.2.4 IT

Auch bei den Jugendanwaltschaften ist der digitale Wandel im Gange. Wie bei den Staatsanwaltschaften besteht teilweise auch bei den Jugendanwaltschaften noch die Schwierigkeit, dass die Systeme einwandfrei funktionieren. Es wird von störungsanfälligen Telefonanlagen und weiteren Anwendungen berichtet. Die Justizkommission erwartet, dass der IT-Support auch in der Jugendstrafrechtspflege den Anforderungen im Alltag vollumfänglich genügt.

2.6 Schlussbemerkungen und Dank

Die Justizkommission stellt fest, dass die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte mit einer anhaltend konstanten Zunahme von Falleingängen konfrontiert sind, was auch eine erhöhte Belastungssituation für die Mitarbeitenden bedeutet. Bei den Gerichten wurde bereits mit einer Erhöhung der Stellenprozente für ordentliche Richterinnen und Richter auf diese Entwicklung reagiert und auch der Regierungsrat versuchte, mit dem Entwicklungsplan für die Staatsanwaltschaften aus dem Jahr 2019 dieser Entwicklung Rechnung zu tragen. Nun erscheint aber die aktuelle Entwicklung die damaligen Annahmen überholt zu haben und die seither umgesetzten Stellen dienen bestenfalls dazu, die Pendenzenberge nicht noch weiter ansteigen zu lassen. Die Justizkommission stellt fest, dass eine korrigierte Prognostizierung und entsprechende Massnahmen wohl unumgänglich werden, damit die Strafverfolgungsbehörden ihrem gesetzlichen Auftrag auch in Zukunft nachkommen können. Der neue Regierungsratsbeschluss zum Entwicklungsplan (RRB Nr. 487/2025) erfolgte in der kommenden Berichtsperiode 2025/2026 und wird von der Justizkommission kritisch auf diese Erfordernisse geprüft werden.

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

Zürich, 10. Juni 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:

Tobias Mani Nathalie Malinowski

3 Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2024, Bereich Rechnung

3.1 Einleitung

Die Finanzkommission (FIKO) hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2024 geprüft. Ihre Prüfung beschränkt sich auf Plausibilitätsabklärungen und politische Gewichtungen. Die technische Prüfung der Rechnung erfolgt durch die Finanzkontrolle.

Der Aufbau der Finanzberichterstattung richtet sich nach den §§ 47, 48 und 54 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) sowie nach § 26 der Rechnungslegungsverordnung (RLV). Es ist sowohl eine konsolidierte Rechnung als auch eine Jahresrechnung des Stammhauses abzulegen. Die konsolidierte Jahresrechnung umfasst neben der Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung auch die Einheiten der Rechtspflege, kantonale Behörden sowie Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Die Jahresrechnung des Stammhauses beinhaltet im Gegensatz zur konsolidierten Jahresrechnung nur die Rechnung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung. Beide Rechnungen beinhalten Erfolgsrechnung und Bilanz. Erweitert wird die Finanzberichterstattung mit einer Geldflussrechnung, die auch die Investitionsrechnung enthält, mit dem Eigenkapitalnachweis sowie dem Anhang. Buchführung und Rechnungslegung sind für beide Abschlüsse identisch.

3.2 Überblick konsolidierte Rechnung 2024

Einführung

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 150 Mio. Franken aus. Das Budget einschliesslich aller Nachtragskredite und Kreditübertragungen, bzw. (Budget^{plus}) rechnete mit einem Aufwandüberschuss von –319 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um +469 Mio. Franken besser als budgetiert ausgefallen. Ausschlaggebend waren die höheren Steuererträge (+565 Mio. Franken) und die Nettoaufwertungen von Liegenschaften im Finanzvermögen (+246 Mio. Franken).

Steuererträge

Mit 9,3 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Insgesamt stiegen die Steuererträge gegenüber dem Budget 2024 um 565 Mio. Franken oder 6,5%.

Die Steuererträge der natürlichen Personen steigen gegenüber dem Budget um +339 Mio. Franken. Sie setzten sich aus höheren Nachträgen (+262 Mio. Franken) und höheren Erträgen aus der Einkommensteuer der laufenden Periode (+81 Mio. Franken) zusammen. Die Vermögenssteuern fallen hingegen um 4 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert.

Die Steuererträge der juristischen Personen steigen um 61 Mio. Franken auf rund 1,5 Mrd. Franken. Die Gewinnsteuern liegen 67 Mio. Franken und die Nachträge 24 Mio. Franken höher. Die Kapitalsteuern sind um 30 Mio. Franken leicht gesunken.

Bei den Quellensteuern ist die Abweichung zum Budget von 56 Mio. Franken auf höhere Zahlungseingänge und Rechnungsstellungen zurückzuführen.

Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer ist 44 Mio. Franken und die Erbschafts- und Schenkungssteuer 88 Mio. Franken höher.

Auch der schwer voraussehbare Verrechnungssteueranteil des Kantons liegt rund 39 Mio. Franken höher als geplant.

Eigenkapital

Das Eigenkapital steigt um 148 Mio. Franken auf 12,0 Mrd. Franken.

Geldflussrechnung

Im Berichtsjahr nahmen die flüssigen Mittel um +237 Mio. Franken zu. Dem Staatshaushalt flossen aus betrieblicher Tätigkeit +477 Mio. Franken zu und aus Investitionstätigkeit –1,1 Mrd. Franken ab. Dazu kamen Zuflüsse aus Finanzierungstätigkeit von +833 Mio. Franken.

Investitionsrechnung und Nettoschulden I

Der Saldo der Investitionsrechnung 2024 betrug wie im Vorjahr –1,0 Mrd. Franken. Die Investitionsausgaben waren mit –1,3 Mrd. Franken um +66 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die Investitionseinnahmen betragen im Berichtsjahr +248 Mio. Franken und waren damit um +94 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Im Berichtsjahr lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 87,0%. Damit konnten die Nettoinvestitionen nur teilweise aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Nettoschulden I – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahmen um +154 Mio. Franken auf 4,4 Mrd. Franken zu.

Die FIKO beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2024 zu genehmigen.

3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2024

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2024 ergaben sich für die FIKO verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Die Fragen bezogen sich u. a. auf folgende Themenbereiche:

- **Pauschale Budgetkürzung:** Aufstellung zur dezentralen Kompensation.
- **Lohnaufwand 2024:** Erklärung für Rückgang in der Gesundheitsdirektion und überdurchschnittliches Wachstum in der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Volkswirtschaftsdirektion.
- **Risiken BVK:** Fragen zum technischen Deckungsgrad, finanzielles Risiko für den Kanton, Beurteilung des Zinssatzes, Aufrechterhaltung der Leistungen und Wahrscheinlichkeit von Sanierungsmassnahmen.
- **MS Teams:** Datenschutz- und Sicherheitsvorgaben sowie Einschränkungen beim Datenaustausch.
- **Informationssicherheitsbeauftragter:** Neue Organisationsstruktur und Aufgabenverteilung.
- **Kreislaufwirtschaft:** Konkrete Massnahmen zur Strategie und deren Dokumentation.

Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

3.4 Prüfung der Rechnung 2024 durch die Finanzkontrolle

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

Am 22. Mai 2025 nahm die FIKO Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2024 des Kantons Zürich.

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

Die Buchführung und Rechnungslegung des Kantons Zürich vermag den massgebenden rechtlichen Anforderungen zu genügen. Die Prozesse zur Rechnungsführung und Rechnungslegung sind weitgehend stabil eingerichtet und werden im Wesentlichen sorgfältig durchgeführt. Den geprüften Organisationseinheiten und den vorgesetzten Direktionen wurden Fehler, Mängel und weitere Auffälligkeiten zur Rechnungsführung bzw. Rechnungslegung in Form von Feststellungen und ergänzenden Hinweisen zur Kenntnis gebracht. Nebst einem einzelnen Sachverhalt im Bereich der Quellensteuer beziehen sich diese auf Fehler bei Anlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen sowie beim Ausweis von Rechnungsabgrenzungen und Rückstellungen. Darüber hinaus sind Abgrenzungen und Rückstellungen sowie eine Eventualverbindlichkeit vorhanden, bei welchen eine erhöhte Unsicherheit bezüglich des künftigen Ausgangs vorliegen.

Die nicht korrigierten Fehler sind sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2024 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Die Nettoauswirkung der festgestellten bezifferbaren Fehler auf das Ergebnis der Rechnung 2024 liegt bei 28,7 Mio. Franken zugunsten des vom Regierungsrat ausgewiesenen Rechnungsergebnisses. Das Jahresergebnis von 150 Mio. Franken wäre somit um die festgestellten bezifferbaren Fehler von netto +28,7 Mio. Franken höher ausgefallen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2024 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf²⁴:

3.4.1 Schätzunsicherheiten

Die konsolidierte Rechnung enthält relevante Schätzungen, deren Genauigkeit von der zukünftigen Entwicklung abhängt und nicht abschliessend beurteilt werden können. Alle Schätzungen erfüllen die Anforderungen an die Anwendung einer bestmöglichen Methode unter Berücksichtigung der verfügbaren aktuellen Daten sowie Annahmen und sind damit rechtskonform.

Die Schätzung der in Zukunft erwarteten Staatssteuernachträge mit Auswirkung auf die im Berichtsjahr ausgewiesenen Erträge und Ausstände beruht auf einem mathematischen Schätzmodell und enthält eine inhärente Unsicherheit über die effektiven Steuernachträge in den Folgejahren.

Schwer abschätzbar sind auch die erwarteten Ergebnisse aus den Verhandlungen zur Abwicklung der Kostenübernahme bei der Heimfinanzierung. Nebst der diesbezüglichen Klärung der anzurechnenden Heimplatzierungen ergeben sich erweiterte Fragestellungen hinsichtlich einer möglichen Zinsschuld. Gemäss den Richtlinien zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2026–2029 und Budget 2026 sollen für die Risiken im Zusammenhang mit der Rückabwicklung der Versorgertaxen 2026 rund 50 Mio. Franken eingestellt werden. Diesen Risiken

²⁴ Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2024.

wurde weder mit einer Erhöhung der Rückstellung noch mit einer Eventualverbindlichkeit begegnet.

Die Berechnung der noch ausstehenden Prämienverbilligungen für das Berichts- und die Vorjahre werden wo möglich datenbasiert hergeleitet und basieren auf Erfahrungswerten, welche sich jährlich erweitern. Nichtsdestotrotz sind die hierfür gebildeten Abgrenzungen und Rückstellungen mit einer erhöhten Unsicherheit verbunden, was im Anhang zur konsolidierten Rechnung offengelegt wird.

Nach Massgabe des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung sowie dem Standard IPSAS 19 kann auf die Offenlegung von Sachverhalten mit vertraulichen und präjudizierenden Inhalten verzichtet werden. Diese Ausnahmeregelung fand in einem Fall einer Eventualverbindlichkeit aus einer vertragsrechtlichen Auseinandersetzung Anwendung. Die Finanzkontrolle beurteilt das Vorgehen als nachvollziehbar und rechtskonform.

3.4.2 Sachanlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen

Nach wie vor gestalten sich Bewertungs- und Darstellungsfragen bei Sachanlagen im Finanz- wie auch im Verwaltungsvermögen als eine Herausforderung der kantonalen Rechnungslegung. Aktuell stellen die eingesetzten Kontrollinstrumente die korrekte buchhalterische Behandlung der Sachanlagen nicht sicher. Anlässlich der periodischen Neubewertung der Immobilien im Finanzvermögen zeigte sich, dass einerseits unbebaute Grundstücke nicht nach der gleichen Methodik wie beim Strassenfonds behandelt werden. Andererseits wurde die Anpassung von acht Werten nicht korrekt verbucht und einzelne Grundstücke nicht neu bewertet. Daneben sind im Verwaltungsvermögen Fälle von falscher Zuordnung von erfolgswirksamen und wertvermehrenden Kosten vorhanden und bei einem Investitionsbeitrag fehlte die Korrektur der aufgelaufenen Abschreibungen bei Anpassung des Nutzenbeginns.

3.4.3 Aktive und passive Rechnungsabgrenzungen / Rückstellungen

Im Ausweis von aktiven wie auch passiven Rechnungsabgrenzungen sowie den Rückstellungen sind Einzelfehler bei der Beurteilung von periodisch anfallenden Leistungen und dem Zeitpunkt der Erfüllung von Bedingungen vorhanden. Es fehlt zudem die periodengerechte Ertrags Erfassung bei der – aufgrund einer formellen Anpassung notwendigen – Stornierung im Berichtsjahr und erneuter Rechnungsstellung im Jahr 2025. Bei den Rückstellungen sind Sanierungskosten für eine Pensionskasse eines Transportunternehmens nicht genügend substantiiert.

3.4.4 Laufende Verbindlichkeiten

Im Berichtsjahr zeigte sich im Bereich der Quellensteuern, dass infolge einer fehlenden Kontoabstimmung eine jährlich doppelte Aufwandsverbuchung der Bezugsentschädigungen aus dem Berichts- wie auch aus den Vorjahren unbemerkt blieb und dadurch die Erfolgsrechnung zu hoch belastet wurde.

3.4.5 Offenlegung und Ausweis von Anhangsangaben

Die Angaben im Anhang erfüllen den Zweck einer umfassenden Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Fehler im Anhang wirken sich weder auf Bilanz noch Erfolgsrechnung aus und haben somit keinen Einfluss auf das Jahresergebnis.

Wie bereits im Vorjahr weist die Finanzkontrolle auf die unterschiedliche Praxis zur Berechnung der Teuerung bei den Verpflichtungskrediten und Ausgabenbewilligungen des Regierungsrats hin. Darüber hinaus besteht in Bezug auf den Prozess sowie den Ausweis von Verpflichtungskrediten und Ausgabenbewilligungen Verbesserungsbedarf.

3.4.6 Beteiligungsbericht

Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle über die selbstständigen Anstalten und die weiteren Träger von Aufgaben des Kantons prüft der Kantonsrat gemäss Kantonsratsgesetz (KRG) § 105 Abs. 2 insbesondere, ob

- die Interessen des Kantons gewahrt werden
- der Umgang mit den Risiken für Kanton und Volkswirtschaft angemessen ist
- die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt.

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zur Kenntnisnahme vor. Der Inhalt dieses Berichts ist in § 107, Abs. 2 KRG geregelt. Weitere Ausführungen befinden sich unter anderem in der Weisung zum Jahresabschluss und Geschäftsbericht.

Wie in den Vorjahren geht der Beteiligungsbericht auf die geforderten Aspekte ein, vermag der interessierten Leserschaft jedoch kein abschliessend umfassendes Bild zu vermitteln.

Berichterstattung der bedeutenden Beteiligungen

Der vorliegende Beteiligungsbericht berücksichtigt sämtliche vom Regierungsrat als bedeutsam beurteilten Beteiligungen (RRB Nr. 428/2024). Werden Beteiligungen nicht als bedeutsam eingestuft, findet keine Rechenschaft im Geschäftsbericht statt. Somit erfolgt beispielsweise keine Berichterstattung über die Beteiligung an der Abraxas AG (Beteiligung 42,4%, Anschaffungswert 5,1 Mio. Franken).

Unterbeteiligungen

Für den Ausweis von Unterbeteiligungen gelten die gleichen Grössenkriterien wie für die Definition von bedeutenden Beteiligungen. Aufgeführt werden Unterbeteiligungen mit einem Anteil am Eigenkapital von mindestens 30% oder einem Anschaffungswert (oder tieferem Verkehrswert) von mindestens 1 Mio. Franken sowie wenn bedeutende Risiken für den Finanzhaushalt oder das Ansehen der Beteiligung bestehen.

Auf Basis dieser Kriterien haben die Verantwortlichen entschieden, beispielsweise die nachfolgenden Unterbeteiligungen nicht aufzuführen, da die Kriterien nicht erfüllt sind:

Beteiligung	Unterbeteiligung	Anteil	Buchwert in Mio.
Flughafen Zürich AG	<u>Kapitalanteil Miteigentümerschaft The Circle</u> Die Flughafen Zürich AG (51%) und die Swiss Life AG (49%) führen eine Miteigentümergeinschaft am Circle. Die Flughafen Zürich AG haftet für die Schulden der Miteigentümergeinschaft The Circle sowie der einfachen Gesellschaft The Circle gegenüber Dritten solidarisch mit der Swiss Life AG.	51 %	536.0
Flughafen Zürich AG	<u>Sociedade de Participação no Aeroporto de Confins S.A., Belo Horizonte (Brasilien) (Anteil 25%)</u> Aktienkapital: BRL 474 Mio. (70 Mio. resp. 17.5 Mio. Franken) Nettoreinvermögen -14.9 Mio. Franken (resp. -3.7 Mio. Franken) Die Unterbeteiligung ist zu 51% an der Flughafenbetreibergesellschaft Concessionária no Aeroporto Internacional de Confins S. A. beteiligt. Die Flughafen Zürich Gruppe ist mitverantwortlich für den Ausbau und den Betrieb des internationalen Flughafens von Belo Horizonte. Der Konzessionsvertrag ist befristet und enthält vorgegebene Infrastrukturausbauten. Die Flughafen Zürich AG gewährte eine Garantie zur Kreditsicherung der lokalen Fremdfinanzierung von 14.7 Mio. Franken.	25 %	0.0
Gebäudeversicherung Kanton Zürich	<u>GVZ Immobilien AG</u> Es handelt sich um eine 100% Tochtergesellschaft mit einem Aktienkapital von 100'000. Gemäss Auskunft besteht die GVZ Immobilien AG lediglich aus einer einzelnen Immobilie und es sind keine Risiken damit verbunden.	100%	k.A.
Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA Zürich)	Die SVA Zürich beteiligt sich an IT-Pools und ist hierfür Gesellschafterin der IGS GmbH in St. Gallen und Mitglied des Vereins Gilai in Vevey. Sie gewährte der IGS GmbH ein Darlehen für Projekte, die für die kundenorientierte Durchführung der Sozialversicherungen und die nachhaltige Unternehmensentwicklung notwendig sind.	k.A.	k.A.

Die aufgeführten Unterbeteiligungen zeigen auf, dass die zwingenden Grössenkriterien zur Offenlegung nicht sachgerecht sind. Dies insbesondere, da sich auch Risiken von assoziierten Gesellschaften und Kooperationen auf den Kanton auswirken können. Zudem kann der Kanton als Eigentümer der Beteiligung seine Aufsicht nicht direkt wahrnehmen.

Erfüllung Leistungsauftrag und Risikodarstellung

Die Darstellung der Risiken erfolgt wie in den Vorjahren basierend auf einer unternehmerischen Sichtweise der Beteiligung, die sich indirekt auf die Eigentümerschaft auswirken können. Die sich daraus für die Eigner ergebenden Risiken und möglicher Schaden sowie welche Massnahmen diese hierfür getroffen haben, werden dabei aber nicht systematisch und umfassend dargestellt.

Insgesamt stellt die Finanzkontrolle für den gesamten Beteiligungsbericht fest, dass dieser kaum eine umfassende inhaltliche Offenlegung der wesentlichen Aspekte der Eigentümerstrategie oder Leistungsaufträge enthält. Zu beachten bleibt, dass der Regierungsrat in der Einleitung auf ausführlichere Informationen zu den einzelnen Beteiligungen im Geschäftsbericht der jeweiligen Organisation und in deren Berichten zur Umsetzung der Eigentümerstrategie hinweist.

Die FIKO setzt sich gegenwärtig im Rahmen der Beratung der Vorlage 5953 betreffend Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons mit der Thematik auseinander und wird die Hinweise der Finanzkontrolle in ihre Erwägungen einfließen lassen.

3.4.7 Rücklagen und Gewinnverwendung

Die Anträge zu den Gewinnverwendungen und Verlustdeckungen der selbstständigen Anstalten entsprechen den massgebenden Rechtsgrundlagen. Bei der Bildung und Auflösung von Rücklagen der Verwaltung und der unselbstständigen Anstalten sind die massgebenden Rechtsgrundlagen eingehalten.

3.4.8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt kann die FIKO von stabilen Prozessen zur Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen. Das Rechnungsergebnis 2024 fiel deutlich besser aus als budgetiert. Statt eines erwarteten Defizits von 319 Mio. Franken resultierte ein Überschuss von 150 Mio. Franken. Hauptgründe für diese positive Abweichung waren unerwartet hohe Steuererträge, Mehreinnahmen aus der Neubewertung von Liegenschaften sowie zusätzliche Ausschüttungen der Zürcher Kantonalbank (ZKB) und der Flughafen Zürich AG. Demgegenüber fiel – wie bereits im Vorjahr – die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) vollständig aus, obwohl im Budget noch 119 Mio. Franken eingeplant waren.

Die insgesamt um 4,7% gestiegenen Steuererträge spiegeln die Resilienz des Wirtschaftsstandorts Zürich wider. Besonders deutlich fiel das Plus bei Steuernachträgen aus früheren Jahren aus, was auch auf die wirtschaftliche Stabilität während der Corona-Zeit zurückzuführen ist. Der Kanton investierte 2024 erneut stark in die Infrastruktur, insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Trotz eines verbesserten Selbstfinanzierungsgrades von 87% konnten die umfangreichen Investitionen nicht vollständig aus eigenen Mitteln gedeckt werden, was zu einem Anstieg der Nettoschulden auf 4,4 Mrd. Franken führte.

Die FIKO nimmt den positiven Abschluss der Staatsrechnung 2024 zur Kenntnis und anerkennt die gegenüber dem Budget deutlich bessere Entwicklung. Zugleich stellt sie fest, dass weiterhin Handlungsbedarf besteht, insbesondere im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierung der Investitionen und die Entwicklung der Nettoschulden. Die Kommission wird die Finanzplanung des Regierungsrates auch künftig aus einer übergeordneten finanzpolitischen Perspektive begleiten, mit dem Ziel, die Stabilität des kantonalen Haushalts langfristig zu gewährleisten.

4 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2024 bis Juni 2025

4.1 Einleitung

Gemäss § 35 KRR übt die FIKO die parlamentarische Kontrolle über die Finanzen des Kantons aus. Sie stellt dem Kantonsrat Antrag betreffend:

- Festlegung des Budgets,
- Bewilligung von Nachtragskreditbegehren,
- Genehmigung der Jahresrechnung und der konsolidierten Rechnung,
- Anträgen des Regierungsrates, die dem mittelfristigen Ausgleich der Rechnung im Sinne von Art. 56 Abs. 3 der Kantonsverfassung (KV) dienen,
- Festsetzung des Steuerfusses,
- Genehmigung des Tätigkeitsberichts der Finanzkontrolle,
- Geschäften zum Gemeinnützigen Fonds.

Weil die Anträge der FIKO zumeist in Koordination mit den Sachkommissionen, der Justizkommission und der Geschäftsleitung erfolgen, bestimmt sie zu Beginn jeder Amtsdauer Referentinnen und Referenten für die Beratung von Budget, Nachtragskreditbegehren, Jahresrechnung sowie finanzrelevante Geschäfte der Sachkommissionen und der Justizkommission. Hinsichtlich der Vorberatung des Budgets hat die FIKO die Möglichkeit, innert dreier Wochen nach Überweisung des Budgetentwurfs durch den Regierungsrat über die Entwicklung der einzelnen Leistungsgruppen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen Vorgaben zu beschliessen. Die Sachkommissionen und die Justizkommission setzen die Vorgaben der FIKO um und stellen ihr bis spätestens am Montag der zehnten Woche nach Überweisung des Budgetentwurfs Antrag.

Im Berichtsjahr (1. Juli 2024 bis 30. Juni 2025) traf sich die FIKO zu 24 Sitzungen.

4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben / sonstige Geschäfte

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

- Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement», 5790
- Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons, 5953 (*Beratungsabschluss noch offen*)
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigen Fonds an das Amt für Landschaft und Natur für Leistungen im Bereich Naturbildung 2024–2028 für die neuen Naturzentren Voliere Zürich und Zürichsee, 5955
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigen Fonds an die Stadt Zürich für das Projekt Eurovision Song Contest 2025, 5970
- Festsetzung Budget 2025 des Kantons Zürich, 5978
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2024 (II. Sammelvorlage), 5981
- Bewilligung eines Verpflichtungskredits zur Finanzierung des Neubaus Mitte 1 und 2 des Universitätsspitals Zürich; Erhöhung des Dotationskapitals, 6005
- Genehmigung eines Beitrags aus dem Gemeinnützigen Fonds an den Verein Einfach Zürich für das Projekt «Neue Dauerausstellung ab 2028», 6006
- Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2024, 6017
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2025 (I. Sammelvorlage), 6021

- Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 158a/2023 betreffend Compliance in der kantonalen Verwaltung (*Beratungsabschluss noch offen*)

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

Zudem wurden die folgenden Berichte diskutiert und zur Kenntnis genommen:

- Jahresrechnung 2024, Zwischenbericht (Stand 31. August 2024, RRB Nr. 1010/2024)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2024 vom 2. September 2024 bzw. 6. März 2025 (vgl. dazu Kapitel 4.4)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2024 vom 7. Mai 2025
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2024 des Kantons Zürich an die Finanzkommission und den Regierungsrat vom 12. Mai 2025
- Beitragsleistungen 2023 aus dem Gemeinnützigen Fonds
- Finanzplanung 2025–2028 des Gemeinnützigen Fonds
- Universitäts-Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, Ergebnisse Untersuchung Governance, Subvention 2025, gebundene Ausgabe, Generalsekretariat, Stelle, RRB Nr. 35/2025
- Vertretungen des Regierungsrates, Amtsdauer 2023–2027 (Ergänzungswahl), RRB Nr. 36/2025
- Bericht der Res Publica Consulting AG vom 15. November 2024 zur Governance «Universitäts-Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung»
- Bericht der Finanzkontrolle vom 2. Dezember 2024 zur Aufsichtsprüfung Universitäts-Kinderspital-Eleonorenstiftung bei der Gesundheitsdirektion
- Bericht der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) vom 2. Dezember 2024 betreffend Universitäts-Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung: Beurteilung der ordnungsgemässen Stiftungsführung
- Richtlinien zum KEF 2026–2029 und Budget 2026, RRB Nr. 276/2025
- Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF 2025–2028, RRB Nr. 335/2025

Schliesslich hat sich die FIKO von den dafür zuständigen Einheiten über folgende Themen informieren lassen:

- Zusammensetzung und Verbuchung der Steuererträge (inkl. Berechnung der Nachträge)
- Aktueller Stand der Arbeitsgruppe betreffend die Zusammenarbeit des Kantons in einfachen Gesellschaften und Vereinen (vgl. RRB Nr. 872/2023)
- Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Bereich IT und Digitalisierung

4.3 Subkommissionen und Delegationen

FIKO-Subkommissionen mit GPK-Vertretung:

*Polizei- und Justizzentrum Zürich
– Bauphase (PJZ-Bau)*

Jürg Sulser, Vorsitz (GL, vormals FIKO)
Elisabeth Pflugshaupt (FIKO)
Selma L'Orange Seigo (FIKO)
Edith Häusler (GPK)
Corinne Hoss-Blatter (GPK)
Davide Loss (GPK)

Die Subkommission PJZ-Bau hat ihre Arbeit am 24. Oktober 2024 mit einem Bericht (KR-Nr. 13/2025) abgeschlossen.

GPK-Subkommission mit FIKO-Vertretung:

IKT und Digitale Verwaltung

Manuel Sahli, Vorsitz (GPK)
Ruth Büchi-Vögeli (GPK)
Benno Scherrer (GPK)
Martin Huber (FIKO)
Tobias Langenegger (FIKO)
Selma L'Orange Seigo (FIKO)

Begleitender Ausschuss gemäss § 4 Abs. 1 lit. b des Finanzkontrollgesetzes (FKG):

Tobias Langenegger

4.4 Semesterberichte 2024 der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle präsentierte der FIKO im September 2024 den Semesterbericht I und im April 2025 den Semesterbericht II des Jahres 2024.

Die Aufgabe der Finanzkontrolle besteht darin, dazu beizutragen, dass die Verwaltung sowie die an Dritte übertragenen öffentlichen Aufgaben wirtschaftlich, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt werden.

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

Prüfungsgegenstände betreffen finanzrelevante Kernprozesse, Führungs- sowie Überwachungs- und Unterstützungsprozesse bezogen auf eine Aufgabe. Die Qualität wie auch die Effektivität der Aufgabenerfüllung selbst stellen dagegen grundsätzlich keine Prüfungsgegenstände der Finanzaufsicht dar. Dies insbesondere dann, wenn es sich nicht um direkt finanzrelevante Prozesse handelt. Als finanzrelevante Kernprozesse gelten unter anderem der Bezug von Fiskaleinnahmen, die Erhebung von Dienstleistungserträgen und Gebühren, das Beschaffungswesen, die Zusicherung und die Ausrichtung von Beiträgen, das Personal- und Lohnwesen sowie die vollständige zeitgerechte Rechenschaft. Zu den finanzrelevanten Führungs- und Überwachungsprozessen gehören namentlich ein definiertes und wirksames Risikomanagementsystem inkl. internem Kontrollsystem. Bei den Unterstützungsprozessen stehen die IT-

Prozesse sowohl hinsichtlich der generellen IT-Kontrollen als auch bezüglich der Anwendungen zur Unterstützung von finanzrelevanten Kernprozessen im Zentrum der Betrachtung.

In den nachfolgenden Kapiteln 4.4.1 bis 4.4.8 werden von der FIKO acht Einzelberichte des Semesterberichts II/2024 einer vertieften Betrachtung unterzogen.

4.4.1 Regierungsrat: IKT-Strategie – Applikationslandschaft

Berichtsdatum: 30. Oktober 2024

Ausgangslage

Die Finanzkontrolle hat untersucht, ob die Entwicklung und der Betrieb der Applikationen in Übereinstimmung mit der IKT-Strategie erfolgt. Die angestrebte Effizienz stellt dabei eine wesentliche Zielsetzung dar. Als massgebliche Faktoren werden dazu insbesondere die Struktur und Governance, die Funktionsgestaltung sowie die Allokation der physischen Mittel (Kredite und Stellenplangestaltung) kritisch betrachtet.

Die IKT der kantonalen Verwaltung wird in drei Schichten unterteilt:

- IKT-Grundversorgung (Ziele: Effizienz und Standardisierung)
- Kantonsapplikationen (Ziele: Effektivität und Standardisierung)
- Fachapplikationen (Ziel: Effektivität)

Fachliche und technische Verantwortung

Auch wenn im Bereich der Fachapplikationen die Effektivität im Vordergrund steht, sieht die IKT-Strategie eine klare Trennung von Fachbereich (Verantwortung sowie die fachliche Kompetenz für die Business-Analyse und Prozesse) und technischem Betrieb vor. Für den technischen Betrieb der Fachapplikationen ist zentral das Amt für Informatik (AFI) vorgesehen.

Diese in sich logische und hinsichtlich der wirtschaftlichen Zielsetzungen sinnvolle Gliederung konnte im Rahmen der IKT-Grundversorgung insbesondere mit der Einführung des Digitalen Arbeitsplatzes (DAP) vorangetrieben werden. Dennoch zeigt sich auch bei der IKT-Grundversorgung Optimierungspotenzial. So stellen

- die strategische Entwicklung,
- die Funktionsgestaltung und die erforderlichen Ressourcen, insbesondere der Service Owner im Sinne der berufsständischen Vorgaben (ITIL) sowie
- die Einhaltung der Bezugspflicht

nach wie vor besondere Herausforderungen dar.

Bei den Kantons- und Fachapplikationen konnten im Sinne der Zielsetzungen kaum wesentliche Entwicklungen festgestellt werden. Es sind derzeit rund zehn übergeordnete Kantonsapplikationen für rund 30 Anwendungsfälle im Einsatz. Die Hauptgründe der fehlenden proaktiven Weiterentwicklung dürften insbesondere in der diesbezüglichen Offenheit der Führung und Steuerung sowie der fehlenden Bereitschaft zur Standardisierung der Geschäftsprozesse der Direktionen und Ämtern liegen. Im Prüfungszeitpunkt sind rund 1'700 Fachapplikationen inventarisiert, während Schätzungen zufolge weitere 6'500 nicht inventarisierte Fachapplikationen (Schattenapplikationen) im Einsatz sind. Allein diese hohe Zahl an Schattenapplikationen deutet aufgrund der impliziten Risiken sowie der – zumindest in Frage zu stellenden – Wirtschaftlichkeit auf Handlungsbedarf hin.

Die Zielsetzung, dass gemäss IKT-Strategie der technische Betrieb der Fachapplikationen durch das AFI verantwortet wird, ist nach Ansicht der Finanzkontrolle zu unterstützen. Ebenso obliegt die Verantwortung für die zielgerichtete und effiziente Aufgabenerfüllung den Direktionen und Ämtern. In der Ausarbeitung der Verantwortungszuweisung wurden verschiedene Betriebsmodelle vorgesehen. Dabei ist bei einzelnen Modellen die technische Applikationsverantwortung nicht mehr ausschliesslich dem AFI zugewiesen. Dies stellt aus Sicht der Finanzkontrolle eine wesentliche Abweichung zur IKT-Strategie dar. Als Begründungen werden unter anderem Fragestellungen im Zusammenhang mit der fehlenden Nähe zum Fachbereich, bezüglich Notfallorganisation und Pikett- und Wochenenddienst sowie das Projekt Rechenzentrum thematisiert. Auch wenn das Vorgehen unter den gegebenen Umständen nachvollziehbar erscheint, muss darauf hingewiesen werden, dass daraus in der Folge Fragen hinsichtlich der Realisierung von Effizienzgewinnen aber auch bezüglich Abstimmungsbedarf bei der Erreichung der strategischen Ziele entstehen.

Führung und Steuerung

Insgesamt zeigt die vorgenannte Analyse, dass die IKT-Strategie trotz erheblichem Mitteleinsatz in den vergangenen Jahren die erwartete operative Wirkung hinsichtlich der Applikationen nicht vollständig bzw. nur ungenügend entfaltet. Obschon die IKT-Strategie postuliert, dass das Gesamtinteresse des Kantons Zürich auch bei IKT-Fragen über den Einzelinteressen der Direktionen und der Staatskanzlei steht, sind die strategischen Ziele kaum genügend wirksam.

Dies dürfte direkt und indirekt mit verschiedenen Faktoren zusammenhängen. Als herausfordernd erscheinen in diesem Zusammenhang die Gestaltung und Durchsetzung einer verlässlichen Struktur sowie eine stabile Funktions- und Prozessgestaltung. Dies unterstützt sowohl die operationelle Umsetzung als auch die erforderliche Überführung in schriftliche Grundlagen. An der Ausgestaltung von durchgängigen rechtlichen Grundlagen sowie abgestimmten Geschäfts- und Applikationsvisionen fehlt es zurzeit. Damit ergeben sich Fragestellungen hinsichtlich einer optimalen personellen und finanziellen Mittelzuweisung.

Zudem zeigt sich, dass die strategische und operative Steuerung ihre definierten Aufgaben eher defensiv und nicht konsequent im Sinne der strategischen Vorgaben wahrnehmen. Ebenso sind die eingerichteten Controlling-Funktionen nicht oder nur ungenügend wirksam. Das operative Controlling wurde seit 2022 faktisch ausgesetzt.

Die Chancen, die sich aus einer zielgerichteten Umsetzung der digitalen Transformation und IKT ergeben würden, sind aus Sicht der Finanzkontrolle konsequent weiterzuverfolgen. Ein wesentlicher wirtschaftlicher Nutzen dürfte insbesondere mit einer weitergehenden Harmonisierung und einer erhöhten Durchgängigkeit erreicht werden.

Stellungnahme

Der Regierungsrat begrüsst die Auslegeordnung der Finanzkontrolle und erkennt darin einen wichtigen Beitrag zur kontinuierlichen Optimierung der IKT-Umgebung. Die Feststellungen bestätigen den mit der IKT-Strategie eingeschlagenen Weg und geben zusätzliche wertvolle Hinweise.

Das mit der Kantonalen IKT-Strategie (RRB Nr. 383/2018) festgelegte Dreischichtenmodell mit der IKT-Grundversorgung (1), gemeinsamen Kantonsapplikationen (2) und den Fachapplikationen (3) hat sich bewährt und als erfolgreich erwiesen, nicht zuletzt, weil es die Zuständigkeiten klar definiert. Die Zielsetzung, dass interne Querschnittsdienstleistungen zunehmend aus einer Hand angeboten werden, um den Grundsatz einer wirtschaftlichen Verwaltung effizient

umzusetzen, wird der Regierungsrat weiterhin verfolgen. Ebenso strebt er eine besser abgestimmte Koordination der strategischen Grundlagen, eine Professionalisierung des IKT-Portfolio-Managements und eine stärkere Harmonisierung der IKT an.

Die Erneuerung der Strategie Digitale Verwaltung 2025+ (RRB Nr. 45/2025) unterstützt diese Entwicklungen und wird für die erste Phase der Umsetzung unter anderem eine Stärkung der kantonalen Zusammenarbeit als Umsetzungsschwerpunkt haben. In der Konkretisierung der Strategieumsetzung wird die Umsetzungsorganisation dargelegt.

In den Ausführungen der Finanzkontrolle wird die IKT-Strategie zitiert, die festhält, dass das Gesamtinteresse des Kantons Zürich auch bei IKT-Fragen über den Einzelinteressen der Direktionen und der Staatskanzlei steht. Der Bericht kommt zum Ergebnis, dass die definierten strategischen Ziele dazu kaum genügend wirkmächtig seien. Die Direktionen und die Staatskanzlei bekennen sich zu den Grundsätzen der IKT-Strategie. Davon abweichende Gegebenheiten sind sachlich und in der Gewährleistung der direktions- oder fachspezifischen Aufgabenerfüllung begründet. Der Interessenkonflikt ist erkannt und die Gestaltung des Spannungsfelds wird vom Gremium Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI) sowie der Generalsekretärenkonferenz prioritär angegangen.

Der Bericht hält weiter fest, dass «die IKT-Strategie trotz erheblichem Mitteleinsatz (...) die erwartete operative Wirkung» hinsichtlich Führung und Steuerung der Applikationen noch nicht vollständig entfaltet habe. Hierzu ist anzumerken, dass Standardisierungen an verschiedensten Orten geprüft werden und eine Reduktion bestehender Applikationen für ähnlich gelagerte Aufgaben regelmässig geprüft und soweit möglich realisiert wird. Für die nachhaltige Pflege und wirtschaftliche Weiterentwicklung der Applikationslandschaft bedarf es stets einer Abwägung zwischen Standardisierung und Bedarf des Betriebs im spezifischen Themenbereich (beispielsweise Gesundheit, Bildung).

Die Standardisierung der IT-Landschaft in der kantonalen Verwaltung ist im Gange. Das SDI und der Regierungsrat nehmen hierzu fortlaufend Festlegungen vor. Damit können die im Bericht aufgeführten Chancen einer stärkeren Harmonisierung und Einheitlichkeit, der effizienten Beschaffung und des kostenoptimierten Mitteleinsatzes sowie der Komplexitätsreduktion und Vereinfachung wahrgenommen werden. Es ist anzumerken, dass eine ganzheitliche Steuerung und Umsetzung in einem Spannungsfeld zur dezentralen Struktur der kantonalen Verwaltung steht. Die Ausgangslage im Kanton Zürich mit seiner Grösse und Heterogenität ist anspruchsvoll und äusserst komplex. Anpassungen in dieser Dimension erfordern eine koordinierte und fundierte Abstimmung unter Berücksichtigung von rechtlichen, wirtschaftlichen und zeitlichen Faktoren.

Fazit

Die FIKO stellt fest, dass die Umsetzung der IKT-Strategie trotz erheblicher Mittel unzureichende Wirkung zeigt. Die Vielzahl nicht inventarisierter Fachapplikationen, unklare Verantwortlichkeiten und mangelnde Standardisierung bergen erhebliche Risiken für Effizienz, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Die Kommission fordert vom Regierungsrat mit Nachdruck eine konsequente strategische Führung sowie eine koordinierte Umsetzung im Interesse des Gesamtkantons, um die identifizierten Risiken zu minimieren und die digitale Transformation wirksam voranzutreiben – insbesondere vor dem Hintergrund der beträchtlichen, zumeist als gebunden deklarierten finanziellen Mittel, die dafür eingesetzt werden. Die FIKO wird diesem Themenbereich in Koordination / Zusammenarbeit mit der Subkommission IKT und Digitale Verwaltung weiterhin nachgehen.

4.4.2 Kantonspolizei: IT-Beschaffungen

Berichtsdatum: 17. Dezember 2024

Ausgangslage

Eine moderne und sachgerechte IT ist eine wichtige Voraussetzung für die Polizeiarbeit. Die IT-Systeme müssen verfügbar, sicher und integer sein. Der Beschaffung kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Die Finanzkontrolle hat sich in diesem Zusammenhang mit der Ordnungs- und Rechtmässigkeit des IT-Beschaffungswesens der Kantonspolizei Zürich, sowie mit der Erfüllung der Erwartungshaltungen an die Transparenz, Compliance und Wirtschaftlichkeit befasst.

Dabei stellte sie fest, dass die Kantonspolizei in jüngster Vergangenheit erkennbar in eine Professionalisierung des Beschaffungswesens investiert hat. Diese Investitionen haben bei IT-Beschaffungen noch nicht in allen Fällen zur angestrebten Qualität geführt. Insbesondere wurden mehrere Lieferanten identifiziert, bei welchen durch fehlende Vorgaben im Risikomanagement erhöhte Risiken für die Kantonspolizei entstanden sind. Verbesserungsbedarf besteht auch im Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten.

Beschaffungsstrategie

Eine Beschaffungsstrategie regelt im Allgemeinen wie Beschaffungen getätigt werden, welche Prioritäten in Beschaffungen gesetzt werden (bspw. Qualität, Nachhaltigkeit, Innovation, Anbieterfreundlichkeit) und wie der Beschaffungsprozess gesteuert, überwacht und darüber Bericht erstattet wird.

Der Kanton Zürich verfügt über keine Beschaffungsstrategie, die mit derjenigen des Bundes vergleichbar wäre. Es wurde jedoch eine Beschaffungspolitik des Regierungsrats, sowie ein Leitfadens für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Leitlinien bezüglich nachhaltiger Beschaffungen verabschiedet.

Die Kantonspolizei selbst verfügt ebenfalls über keine formalisierte Beschaffungsstrategie. Nichtsdestotrotz bestehen Beschaffungsgrundsätze, welche durch die Kultur der Kantonspolizei geprägt und teilweise in den Dienstleistungsrichtlinien enthalten sind. Diese Beschaffungsgrundsätze beinhalten bereits viele Punkte, welche in einer Beschaffungsstrategie thematisiert würden, wie bspw. die Orientierung an Standards, den Fokus auf einen Gesamtproduktlebenszyklus oder auch die Bedeutung der Nachhaltigkeit im Beschaffungswesen. Besonders zu erwähnen ist dabei der Grundsatz der Kantonspolizei «Stabilität, Sicherheit und Qualität kommt vor Innovation», welcher in einem sicherheitsrelevanten Bereich eine grosse Wichtigkeit zukommt.

Als Komplement zu diesem eher evolutionären Ansatz im Strategiebereich sind eine sachgerechte Organisation sowie zuverlässige Prozesse und Kontrollmechanismen nötig. Solche sieht auch § 12 der Submissionsverordnung (SVO) vor.

Interessenkonflikte

Die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) fordert in den Verfahrensgrundsätzen, dass der Auftraggeber bei der Vergabe Massnahmen gegen Interessenkonflikte und Korruption trifft. Die Kantonspolizei trägt diesem Umstand mit dem «Verhaltenskodex» des Kantons Zürich Rechnung. Die kritische Haltung gegenüber Beeinflussung durch Dritte ist in der Kultur der Kantonspolizei spürbar. Die in der IVöB festgehaltenen Re-

gelungen zum «Ausstand» und die in der SVO enthaltenen «Massnahmen gegen Interessenkonflikte und Korruption» sind im Beschaffungsprozess der Kantonspolizei noch nicht genügend institutionalisiert.

Aktuell bestehen im IT-Beschaffungsprozess der Kantonspolizei potenziell bei zwei Situationen wesentliche Interessenkonflikte – mindestens dem Anschein nach. Die Finanzkontrolle und die Kantonspolizei haben diese bereits während der Revision gemeinsam erörtert. Bezüglich des Umgangs mit Interessenkonflikten sind Massnahmen einzuleiten.

Risiken von IT-Lieferanten

Die Kantonspolizei überarbeitet aktuell das Architektur- und Sicherheitshandbuch, das bei jeder Ausschreibung beigelegt wird und die technischen Anforderungen, sowie das Umfeld beschreibt. Dabei ist eine erhebliche qualitative Verbesserung zu beobachten, was sich auf zukünftige Beschaffungen auswirken dürfte.

Gegenwärtig sind jedoch folgende Sachverhalte festzustellen:

- *Umgang mit heiklen Lieferanten:* Die Kantonspolizei arbeitet mit Lieferanten zusammen, die kritische Aspekte aufweisen. Die Zusammenarbeit mit diesen Lieferanten ist aufgrund fehlender Alternativen unumgänglich. Es bestehen erhöhte Sicherheitsrisiken, denen im Rahmen einer Beschaffung begegnet werden muss. Dennoch ist festzustellen, dass teilweise bei der Integration der entsprechenden Software kein «Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept» (ISDS) erstellt wurde und auch keine kompensierenden Massnahmen getroffen wurden.
- *Abhängigkeit von Kleinfirmen:* In der Vergangenheit wurde in Zusammenarbeit mit anderen Polizeikorps eine Softwarelösung zusammen mit einer kleineren Firma entwickelt. Ein Rückzug dieser Arbeitsgemeinschaft hätte nicht nur existentielle Konsequenzen für den Lieferanten, sondern würde eine komplette Neuentwicklung einer Software-Lösung bedeuten.
- *IT-Kontrollen:* Die Kantonspolizei ist für die IT-Kontrollen ihrer Systeme verantwortlich. Dies gilt für Systeme, welche die Kantonspolizei im eigenen Rechenzentrum betreibt wie auch für fremdbetriebene Systeme. Entweder müssen eigene Kontrollen durchgeführt werden, oder es muss ein ISAE 3402 Typ 2 Report einverlangt werden.

Ein solcher Report bestätigt, dass bei einem Lieferanten effektive Kontrollen vorliegen. Im Rahmen der Prüfung konnte festgestellt werden, dass in der Vergangenheit ISAE 3402 Typ 2 Reports nicht einverlangt wurden und andererseits die internen Kontrollen lückenhaft sind.

Ergänzend zur Überarbeitung des Architektur- und Sicherheitshandbuchs empfiehlt die Finanzkontrolle, die IT-Lieferanten enger ins Risikomanagement einzubinden. Lieferantenauswahl, Voraussetzungen zur Zusammenarbeit und Überwachung der Lieferantenbeziehungen sollten klaren Vorgaben unterliegen, um das Risiko für die Kantonspolizei einzugrenzen.

Stellungnahme

In Bezug auf die Beschaffungsstrategie schreibt die Sicherheitsdirektion, dass die Kantonspolizei die Beschaffungsgrundsätze mit einer formalisierten Beschaffungsstrategie ergänzen und die gestarteten Arbeiten konsequent weiterführen wird.

Was die Problematik der Interessenkonflikte betrifft, hat die Kantonspolizei im Nachgang zur Kontrolle ein Faktenblatt erstellt, welches den in die Beschaffungsprozesse involvierten Personen übergeben wird, damit diese in ihren Rollen ihrer Verantwortung noch bewusster werden. Im Weiteren wird die Thematik fixer Bestandteil der internen Projektausbildungen.

Hinsichtlich der Risiken von IT-Lieferanten wurden mit der Schaffung der Stelle des Informationssicherheitsverantwortlichen die Arbeiten für den Aufbau eines Informations-Sicherheits-Management-Systems (ISMS) aufgenommen und die Weiterentwicklung für ein Datenschutz-Management-System (DSMS) eingeleitet.

Fazit

Die Kantonspolizei Zürich hat wichtige Schritte zur Professionalisierung ihres IT-Beschaffungswesens unternommen. Die FIKO begrüsst die getroffenen Verbesserungsmassnahmen und wird deren Umsetzung aufmerksam verfolgen. Es gilt den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen, um Rechts-, Sicherheits-, und Korruptionsrisiken effektiv vorzubeugen. Aus Sicht der Kommission ist dabei entscheidend, dass diese Massnahmen nicht nur auf dem Papier bestehen, sondern auch wirksam und nachhaltig im Alltag verankert werden. Nur so kann die IT-Beschaffung der Kantonspolizei langfristig den Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Integrität und Sicherheit genügen.

4.4.3 Migrationsamt: Funktions- und Prozessgestaltung, Rechenschaft und Controlling

Berichtsdatum: 22. Oktober 2024

Ausgangslage

Das Aufenthaltsrecht im Kanton Zürich und in der Schweiz wird durch Bundesrecht sowie völkerrechtliche Verträge geregelt. Das Migrationsamt des Kantons Zürich vollzieht dieses Recht und erteilt nach vorgängiger Prüfung der entsprechenden Gesuche Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen. Das Migrationsamt ist zuständig für Visumsverlängerungen und die Ausstellung von Rückreisevisa. Es ist verantwortlich für den Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit der Schweiz mit der EU / EFTA, der Abkommen von Schengen / Dublin sowie des schweizerischen Asylrechts und des Ausländerrechts. Übertragungen dieser Aufgaben an eine andere kantonale Behörde oder eine Bundesbehörde sind möglich.

Im Jahr 2023 erteilten rund 180 Mitarbeitende des Migrationsamtes pro Monat durchschnittlich 8'100 Ausländerausweise für Drittstaatsangehörige, 9'100 Ausländerausweise für EU / EFTA-Staatsangehörige sowie 1'800 Ausländerausweise für Personen des Asylbereichs inklusive Schutzstatus S.

Funktions- und Prozessgestaltung

Aktuell besteht bezüglich Bewilligungsverfahren und dem eingehend geprüften Unterprozess Kontrollfristverlängerungen eine Vielzahl von Arbeitshilfsmitteln. Diese bieten aber weder die nötige Übersicht und Klarheit noch sind sie ausreichend auf die Geschäftsrisiken abgestimmt.

Abweichungen zwischen den gelebten und dokumentierten Prozessschritten bergen das Risiko von Fehlern, längeren Durchlaufzeiten und höherem Ressourcenaufwand. Abhilfe soll ein Digitalisierungsprojekt leisten. Den Risiken aus Schnittstellenproblemen, Kontrolllücken und Doppelspurigkeiten ist besondere Beachtung zu schenken.

Rechenschaft und Controlling

Die Rechenschaft und das Controlling sind Teile der gesamtpolitischen und finanziellen Steuerung. Die Indikatoren des Migrationsamtes (Leistungsgruppe 3300) im Geschäftsbericht 2023 wurden von der Finanzkontrolle geprüft und für mathematisch korrekt befunden. Die Leistungsindikatoren sind aber reine Mengenangaben. Sie vermögen dem Anspruch nach klaren Vorgaben bezüglich Leistung und Wirkung nicht gerecht zu werden. Sie sind auch nicht genü-

gend führungs- oder steuerungsrelevant. Das Migrationsamt hat die Situation grundsätzlich erkannt und selbst Änderungen angeregt. Wichtig ist, diese Weichenstellung rechtzeitig vorzunehmen. Die Kennzahlen und die dafür notwendigen Daten sind im Digitalisierungsprojekt festzulegen, damit die neuen Systeme dafür ausgelegt werden können.

Stellungnahme

In Bezug auf die Prozessgestaltung gibt die Sicherheitsdirektion zu verstehen, dass das Migrationsamt aufgrund der absehbaren Prozessanpassungen infolge der Erneuerung seiner Kernapplikationen (Projekt NEO) entschieden, die Prozessdokumentationen im Rahmen dieses Projekts zu aktualisieren.

Hinsichtlich Rechenschaft und Controlling soll mit dem Projekt NEO die auswertbare Datenbasis verbessert werden. Zudem initiierte die Staatskanzlei ein Projekt, bis Ende der Legislatur alle KEF-Indikatoren systematisch und koordiniert zu überprüfen. Allfällige Anpassungen werden in diesem Rahmen und auf Grundlage der im Kapitel «Definitionen und Konventionen» aufgeführten Vorgaben unter Einbezug der Direktion vorgenommen.

Fazit

Die Finanzkontrolle hat im Migrationsamt strukturelle Schwächen in der Prozessgestaltung sowie im Bereich Rechenschaft und Controlling festgestellt. Insbesondere fehlen aktuell klar definierte, risikoorientierte Abläufe und wirkungsbezogene Steuerungskennzahlen. Dies erschwert eine effiziente und nachvollziehbare Steuerung in einem Bereich mit hoher operativer Bedeutung und grosser politischer Sensitivität.

Nach Dafürhalten der FIKO positiv zu würdigen ist, dass das Migrationsamt die Herausforderungen erkannt und im Rahmen des laufenden Digitalisierungsprojekts (Projekt NEO) gezielte Verbesserungen initiiert hat. Entscheidend wird sein, dass die geplanten Neuerungen zeitgerecht umgesetzt werden und zu einer wirksamen Steuerungs- und Rechenschaftsgrundlage führen. Die Kommission unterstützt die Weiterentwicklung in diesem zentralen Aufgabenbereich und fordert die Sicherheitsdirektion auf, die Risiken aus Prozesslücken und ineffizienter Datenaufbereitung künftig wirksam zu minimieren.

4.4.4 Finanzverwaltung / Fachstelle Härtefallprogramm

Berichtsdatum: 15. Januar 2025

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie sieht Befugnisse des Bundesrates zur Bewältigung der Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden vor. Unter anderem wurde darauf basierend ein Härtefallprogramm aufgesetzt.

Im Rahmen der kantonalen Beteiligung an den Härtefallregelungen des Bundes hat der Kantonsrat umfassende Verpflichtungskredite für das Härtefallprogramm des Kantons Zürich bewilligt. Insgesamt wurden Mittel von knapp 1,5 Mrd. Franken gesprochen. Diese unterteilen sich auf rund 1'300 rückzahlbare Darlehen mit einem zugesagten Volumen von ca. 179 Mio. Franken und rund 6'900 A-fonds-perdu-Beiträge im Umfang von knapp 1,3 Mrd. Franken.

Mit der Umsetzung des Massnahmenpakets wurde die Finanzdirektion beauftragt. Um die hohe Anzahl von Anträgen bewältigen zu können, beauftragte diese externe Prüfdienstleister mit

Fallbearbeitungen. Die Mittelvergaben erfolgte in den Jahren 2021 und 2022 in verschiedenen Zuteilungsrunden.

Von Beginn weg wurde das Härtefallprogramm als durchgängig digitalisierter Prozess aufgesetzt. Aufgrund der zeitkritischen Bearbeitung dieser Massnahmen wurde ein äusserst pragmatisches Vorgehen gewählt. Dadurch ergeben sich hinsichtlich der Darlehen insbesondere Risiken bezüglich der Wiedereinbringlichkeit und damit der Werthaltigkeit. Bei den A-fonds-perdu-Beiträgen zeigen sich die Risiken insbesondere bei der missbräuchlichen Verwendung. Um diesen Risiken entgegenzuwirken, erstellte der Kanton Zürich ein Missbrauchskonzept. Die Schwerpunkte liegen dabei auf der Verletzung bundesrechtlicher Voraussetzungen, Doppelsubventionierung, den bedingten Gewinnbeteiligungen, der Mittelverwendungen und der Überfinanzierung.

Darlehensbewirtschaftung und A-fonds-perdu-Beiträge

Die von der Finanzkontrolle vorgenommene Prüfung bei der Fachstelle Härtefallprogramm der Finanzverwaltung zeigt, dass insgesamt eine ordnungs- und rechtmässige Überwachung der ausbezahlten Corona-Darlehen und A-fonds-perdu Beiträge besteht. Der Missbrauchsbekämpfung unter Berücksichtigung der Bundesvorgaben wird angemessen Beachtung geschenkt. Sowohl die Prozesse als auch die vorgesehenen Massnahmen zur Darlehensbewirtschaftung und der Nachbearbeitung der ausgerichteten Härtefallbeiträge erscheinen zweckmässig definiert und werden umgesetzt. Die Bundesvorgaben werden korrekt ausgeführt.

Sowohl bei der Darlehensbewirtschaftung als auch bei der Missbrauchsbekämpfung von A-fonds-perdu-Beiträgen erkennt die Finanzkontrolle hinsichtlich einer proaktiveren Bearbeitung Optimierungspotenzial. Die Strategie, die den personellen Aufwand konsequent in ein Verhältnis zur Erfolgsaussicht von erkennbaren, potenziell missbräuchlichen Sachverhalten stellt, ist grundsätzlich als sachgerecht zu beurteilen. Dennoch muss nach Ansicht der Finanzkontrolle der besonderen individuellen Verantwortung der Darlehens- und Beitragsempfänger aufgrund der selbstdeklarierten Angaben und dem situationsbedingt pragmatischen Verfahren zur Beitrags- und Darlehensgewährung angemessen Rechnung getragen werden. Die Finanzkontrolle empfiehlt, insbesondere bei der Missbrauchsbekämpfung verstärkende Massnahmen zu prüfen.

Bezüglich der Abrechnungen mit dem Bund kann festgestellt werden, dass diese ordnungs- und rechtmässig wie auch zeitnah erfolgen.

Stellungnahme

Die Finanzdirektion stimmt den Ausführungen der Finanzkontrolle zu.

Fazit

Die Finanzkontrolle stellt eine ordnungsgemässe Umsetzung des Härtefallprogramms fest und zeigt punktuelles Optimierungspotenzial auf – insbesondere im Bereich der Missbrauchsbekämpfung. Die FIKO begrüsst den Umstand, dass die Finanzdirektion den Ausführungen der Finanzkontrolle zustimmt und damit die Grundlage schafft, um die empfohlenen Verbesserungen zu prüfen und wo nötig umzusetzen.

4.4.5 Erbschafts- und Schenkungssteuer / Nachsteuern und Bussen

Berichtsdatum: 10. Dezember 2024

Ausgangslage

Auf Grundlage von § 1 des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes (ESchG) erhebt der Kanton die Erbschafts- und Schenkungssteuer. In die operative Abwicklung des Prozesses der Erhebung der Erbschafts- und Schenkungssteuer sind die Abteilungen Nachlass, Steuerbezug, Inkasso sowie Rechnungswesen und Controlling involviert. Der Abteilung Bezugsdienst obliegt die Gewährung von Erlassen. Im Jahr 2023 wurden rund 2'800 Fälle erledigt, was zu 293,5 Mio. Franken Erbschafts- und Schenkungssteuererträgen geführt hat.

In der Steuerverordnung (StV) § 46 ist festgehalten, dass der Steuerbezug der staatlichen und kommunalen Nachsteuern dem kantonalen Steueramt obliegt. In die operative Abwicklung des Prozesses der Erhebung der Nachsteuern und Bussen sind die Abteilung Spezialdienst, Steuerbezug, Inkasso, Bezugsdienst sowie das Rechnungswesen und Controlling involviert. Im Jahr 2023 wurden rund 4'300 Fälle erledigt, was zu 18,94 Mio. Franken Nachsteuererträgen sowie 6,87 Mio. Franken Erträgen aus Bussen geführt hat.

Vollständigkeit und Fakturierung der Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die Vollständigkeit der Rechnungsstellung aufgrund von manuellen Abläufen und fehlender automatisierter Schnittstellen in einem Einzelfall ist eingeschränkt. Sowohl die Prozessausgestaltung der Erbschafts- und Schenkungssteuer als auch die Definition der Schlüsselkontrollen und Massnahmen sind nach Ansicht der Finanzkontrolle zu überprüfen. Dabei sind insbesondere Massnahmen vorzusehen, die einen weitgehend durchgängigen digitalen Workflow sicherstellen.

IT-Applikationsprüfung Nachsteuern und Bussen

Die IT-Applikationsprüfung im Bereich Nachsteuern und Bussen zeigt, dass angewandte Applikationen risikobehaftet sind und hinsichtlich durchgängiger Prozesse Optimierungspotenzial besteht. Die Vollständigkeit des korrekten Übertrags zur Verrechnung wird nicht übergeordnet überprüft. Dadurch besteht das Risiko, dass nicht die gesamten verfügbaren Nachsteuern und Bussen in Rechnung gestellt werden.

Bezüglich der festgestellten Mängel im bestehenden Workflow sind nach Auffassung der Finanzkontrolle kurzfristige Massnahmen zur Sicherstellung der vollständigen und richtigen Abrechnung der Nachsteuern und Bussen erforderlich. Risiken, die sich aufgrund der Übergangsfrist bis zur Einführung eines neuen Systems ergeben, sind kritisch zu würdigen und bei Bedarf entsprechende Massnahmen einzuleiten.

Generelle IT-Kontrollen

Ein wirksames Internes Kontrollsystem (IKS) ist für die ordnungs- und rechtmässige und wirtschaftliche Erfüllung der staatlichen Aufgaben von grosser Bedeutung. Ziel des IKS ist die verlässliche finanzielle Berichterstattung, das Einhalten der relevanten Gesetze und Normen, der Schutz des Kantonsvermögens und in zweiter Linie auch die Sicherstellung der Effektivität und der Effizienz der Abläufe.

Mit den IT-Kontrollen soll vor allem die Verlässlichkeit von automatisierten Abläufen und Kontrollen in Geschäftsprozessen sichergestellt werden. Dabei gilt es zu beachten, dass grundsätzlich automatisierte Kontrollen gegenüber manuellen Kontrollen vorzuziehen sind. Weiter sind präventiv Kontrollen gegenüber nachgelagerten Kontrollen zu bevorzugen.

Im Jahr 2020 und 2022 hat die Finanzkontrolle die generellen IT-Kontrollen (ITGC) des Kantonalen Steueramts (KStA) geprüft. Dabei sind wesentliche Mängel bzw. fehlende Kontrollmassnahmen festgestellt worden. Das KStA hat diesbezüglich in ihrer Stellungnahme Massnahmen zur Behebung dieser Kontrolllücken beschrieben. Die Nachprüfung im Jahr 2024 hat ergeben, dass Massnahmen eingeleitet wurden.

Aus Sicht der Finanzkontrolle positiv zu erwähnen ist, dass die Systematik der Kontrolldurchführung in einzelnen Fällen (vor allem im Bereich des Zugriffsschutzes der zentralen Berechtigungsverwaltungslösung SAM) eine hohe Maturität aufweist. Ebenso werden die aufgezeigten Lücken der Prüfberichte der Finanzkontrolle und Deloitte systematisch abgearbeitet.

Aufgrund fehlender festgelegter Prozesse ist jedoch nach wie vor keine genügende Grundlage zur Festlegung des IT-Kontrollumfelds im ganzheitlichen Kontext gegeben.

Stellungnahme

Die Finanzdirektion nimmt die Empfehlungen der Finanzkontrolle zur Kenntnis und anerkennt die darin enthaltenen Hinweise auf Optimierungspotenziale. Sie ist bestrebt, die Qualität und Wirksamkeit der bestehenden Prozesse laufend weiterzuentwickeln. Die vorgeschlagenen Massnahmen werden im Detail geprüft und – soweit sie als zielführend und umsetzbar erachtet werden – im Rahmen der verfügbaren Ressourcen und Zuständigkeiten angemessen umgesetzt.

Fazit

In ihrem Bericht zeigt die Finanzkontrolle in mehreren Bereichen Verbesserungspotenzial auf. Die FIKO nimmt zur Kenntnis, dass die Finanzdirektion die Empfehlungen anerkennt und bereit ist, die aufgezeigten Massnahmen zu prüfen und gezielt umzusetzen.

4.4.6 Volkswirtschaftsdirektion und Amt für Mobilität: Flughafen Zürich AG

Berichtsdatum: 30. Oktober 2024

Ausgangslage

Die kantonalen Grundsätze zur Public Corporate Governance verfolgen die Zielsetzungen einer guten und transparenten Steuerung der Beteiligungen des Kantons durch den Regierungsrat und einer zeitgemässen Aufsicht sowie einer guten Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrats. Steuerung und Aufsicht stehen dabei immer im Spannungsfeld zwischen Leistungsstärke und erforderlicher Sicherheit. Die Finanzkontrolle hat im Geschäftsjahr verschiedene Aspekte der Public Corporate Governance bei der Flughafen Zürich AG (FZAG) beleuchtet und beurteilt.

Die FZAG ist eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, die mit dem Flughafenbetrieb ausgelagerte öffentliche Aufgaben wahrnimmt und auch nicht-öffentlichen Aufgaben nachgeht. Der Kanton Zürich ist mit 33,3% des Aktienkapitals der grösste Einzelaktionär. Die Volkswirtschaftsdirektion ist als Fachdirektion für das Flughafendossier zuständig. Grundlage für das kantonale Beteiligungscontrolling bilden das Flughafengesetz, die Flughafenpolitik sowie die Eigentümerstrategie. Letztere konkretisiert die Aufgaben des Beteiligungscontrollings, welche das Amt für Mobilität (AFM) mit den Prozessen Risikocontrolling (Überwachung der Beteiligung), Führungsunterstützung (Unterstützung der Staatsvertretung) sowie Berichterstattung (Flughafenbericht) wahrnimmt.

Operative Wahrnehmung des Beteiligungscontrollings zur FZAG

Die von der Finanzkontrolle vorgenommenen Befragungen sowie das Aktenstudium zeigen auf, dass sich das Beteiligungscontrolling prioritär der Unterstützung der kantonalen Vertretungen im Verwaltungsrat der FZAG widmet. Die darüberhinausgehende Ergebnis- und Zielkontrolle, Abweichungsanalyse und Massnahmenerarbeitung hinsichtlich der Eigentümerstrategie stehen nicht genügend im Zentrum der Funktionsgestaltung. Gemäss PCG-Richtlinie ist die Fachdirektion zuständig für die Wahrung von Gewährleister- sowie Eignerinteressen. Dies umfasst auch die Definition sowie Messung und Bewertung von Zielen im Rahmen der Eigentümerstrategie. Durch den Einsitz im Verwaltungsrat ist sie jedoch auch direkt für die Zielerreichung mitbestimmend. Aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeit erscheint es aus Sicht der Finanzkontrolle zwingend, eine konzeptionelle Trennung der Führungsunterstützung einerseits und dem auf die Eigner- und Gewährleisterziele ausgerichteten Controlling andererseits vorzunehmen.

Ein umfassendes Beteiligungscontrolling beurteilt die jeweilige Situation basierend auf quantifizierbaren oder qualitativen Zielen. Diese für die kontinuierliche Überprüfung der Eigner- und Gewährleister-Interessen zentrale Analyse verlangt jedoch eine genügende Operationalisierung der übergeordneten strategischen Ausrichtung. Diese Konkretisierung müsste für verschiedene Aspekte, wie beispielsweise für die Auslandengagements aber auch die Immobilienstrategie, noch erarbeitet werden. Entsprechend vermag das Beteiligungscontrolling keine genügende Unterstützung bezüglich Entwicklung und der Risikolage aus Sicht Kanton zu erarbeiten.

Berichterstattung und Entwicklung

Im Sinne einer umfassenden Rechenschaft wäre zu erwarten, dass der Flughafenbericht auch über die Erfüllung der Zielsetzungen der dahingehend ergänzten Eigentümerstrategie sowie über allfällig erforderliche Massnahmen und Entscheidungen sach- und zeitgerecht Auskunft gibt.

Stellungnahme

Die Volkswirtschaftsdirektion anerkennt den von der Finanzkontrolle festgestellten Optimierungsbedarf betreffend Beteiligungscontrolling FZAG. Aus diesem Grund wurde ein Projekt gestartet, um die Prozesse und Rollen im Beteiligungscontrolling neu zu regeln. Das Projekt bezweckt, die Prozesse zur Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG vom Controlling und der Berichterstattung konzeptionell zu trennen. Während die Führungsunterstützung die Interessenvertretung des Kantons im Verwaltungsrat im Fokus hat, sollen sich Controlling und Berichterstattung auf die Eignersicht sowie die Perspektive als Gewährleister der im Flughafengesetz festgehaltenen Grundsätze in Bezug zum Flughafen konzentrieren.

Mit der neuen Rollenteilung wird auch eine Trennung zwischen den vertraulichen Informationen aus dem Verwaltungsrat und den Informationen für das Controlling und die öffentliche Berichterstattung erreicht. Dies erleichtert die Berichterstattung, weil das Beteiligungscontrolling nicht mehr nur auf Informationen aus dem Verwaltungsrat abstellen muss. Ergänzend strebt das Projekt auch die Loslösung des kantonalen Risikomanagements von demjenigen der FZAG an, um die gesamte Bandbreite der kantonalen Risiken einheitlich abzudecken.

Schliesslich soll auch die Eigentümerstrategie neu konzipiert werden. Die strategischen Ziele sollen konsequent auf die Interessen des Kantons als Eigner und Gewährleister ausgerichtet und operationalisiert werden, damit eine systematische Überprüfung der Zielerreichung möglich wird. Damit wird eine adressatengerechte und nachvollziehbare Berichterstattung möglich.

Fazit

Die Prüfung der Finanzkontrolle zeigt Schwächen im Beteiligungscontrolling der FZAG. Entsprechend vermag das Beteiligungscontrolling keine genügende Unterstützung bezüglich Entwicklung und der Risikolage aus Sicht Kanton zu erarbeiten. Die Volkswirtschaftsdirektion anerkennt den Handlungsbedarf und hat ein Projekt gestartet, das eine klare Trennung von Führungsunterstützung und Beteiligungscontrolling vorsieht. Die FIKO begrüsst die eingeleiteten Schritte. Sie erwartet eine konsequente Umsetzung und wird dabei ein besonderes Augenmerk auf die tatsächliche Verbesserung der Steuerungs- und Kontrollmechanismen legen.

4.4.7 Bildungsdirektion: Personal

Berichtsdatum: 19. Dezember 2024

Ausgangslage

Die Anforderungen an das HR-Management haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Themen wie die Förderung und Bindung von Mitarbeitenden sowie moderne Arbeitszeit- und Arbeitsplatzmodelle gewinnen zunehmend an Bedeutung. Mit einer strategischen und technologieorientierten Ausrichtung kann das HR heute einen entscheidenden Beitrag zum Erfolg von Organisationen leisten.

Führung und Steuerung des Personalwesens

Auch auf kantonaler Ebene spiegelt sich diese Entwicklung wider. In den vergangenen Legislaturperioden haben dabei personalpolitische Schwerpunkte die Fahrtrichtung des kantonalen HR vorgegeben. Ein solches gesamtkantonales strategisches Bekenntnis bzw. die Weiterführung der vor fünf Jahren letztmals festgelegten Stossrichtungen fehlt derzeit jedoch. Die Erwartung der Finanzkontrolle, dass den geschilderten Veränderungsdynamiken mit einer klaren strategischen Ausrichtung begegnet wird, bleibt daher weitgehend unerfüllt. Zeitgleich ist die Bildungsdirektion in diesem Kontext gefordert, sich mit dem eigenen Strategieverständnis neu auseinanderzusetzen. Einige Ämter der Bildungsdirektion haben sich bereits auf diese Reise begeben. Eine Nutzung von Synergien in der Strategieentwicklung und -umsetzung sowie der Steuerung des Personalbereichs ist hingegen nicht genügend zu erkennen.

Ordnungs- und Rechtmässigkeit im Vollzug des Personalrechts

Eine vertiefte Betrachtung zeigt, dass die dezentrale Prozesslandschaft und die strukturelle Ausgestaltung des HR mit den damit zusammenhängenden Kompetenzdelegationen einen einheitlichen sowie recht- und ordnungsmässigen Vollzug des Personalrechts in der Bildungsdirektion nur unzureichend unterstützen. Eine Kompensation der sich aus der dezentralen Organisation ergebenden Risiken durch die Wahrnehmung einer erweiterten Aufsichts- bzw. Überwachungsverantwortung auf Amtsebene ist nach Ansicht der Finanzkontrolle ein Erfordernis. Die Ausgestaltung des Überwachungsmechanismus kann im Sinne der zu erreichenden Ziele der Direktion im Rahmen strategischer Überlegungen definiert werden. In diesem Zusammenhang ist möglicherweise auch die Frage nach dem richtigen Mass der Zentralisation bzw. Dezentralisation von HR-Kompetenzen neu zu beurteilen.

Die Finanzkontrolle stellt überdies in verschiedenen Ämtern Verletzungen personalrechtlicher Bestimmungen fest – so beispielsweise in der Abgrenzung von freiwillig geleisteter Mehrzeit im Rahmen der flexiblen Arbeitszeit und angeordneter Überzeit, beim zeitnahen Bezug von angesammelten Ferienguthaben oder bei Kostenbeteiligungen an Weiterbildungsmassnahmen und Arbeitsplatzgeräten. Die Einsichtnahme in Personalverfügungen zeigte zudem, dass keine oder nicht zutreffende Rechtsgrundlagen sowie Begründungen, die nicht mit dem Gesetz kompatibel waren, wiederholt zu einer nicht plausiblen Sachverhaltsdarstellung führten.

Diese Mängel untermauern die Notwendigkeit eines direktionsweiten Personalcontrolling und der Etablierung von amtsübergreifenden Personalprozessen zur Gewährleistung eines rechtmässigen, einheitlichen Vollzugs des Personalrechts und der Sicherstellung der Effektivität und Effizienz der Abläufe.

Stellungnahme

Zur Führung und Steuerung des Personalwesens hält die Bildungsdirektion fest, dass sich ihre Personalmanagementstrategie idealerweise von der kantonalen Personalmanagementstrategie ableitet. Der Bericht der Finanzkontrolle hält zutreffend fest, dass der Regierungsrat für die laufende Legislaturperiode keine kantonale Strategie verabschiedet hat. Die Bildungsdirektion hat im Rahmen der Leitungskonferenz HR (HRK) an einer kantonalen Personalmanagementstrategie mitgearbeitet. Nachdem keine Beschlussfassung erfolgte, konnten auf Direktionsstufe auch keine entsprechenden Umsetzungsarbeiten aufgenommen werden. Dies bedeutet indessen nicht, dass dem Personalmanagement der Direktion keine strategischen Haltungen zu Grunde liegen. So wird dieses insbesondere an den Fachkräftemangel, die demographischen Herausforderungen, die Digitalisierung und die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Kompetenzen ausgerichtet. Die Feststellung der Finanzkontrolle, dass dies den Anforderungen an eine explizite Entwicklung und Umsetzung einer direktionsweiten Personalmanagementstrategie nicht entspricht, ist zutreffend. Die Bildungsdirektion wird daher prüfen, wie ein Strategieprozess mit einem koordinierten Vorgehen innerhalb der Direktion und den Ämtern umgesetzt werden kann.

Betreffend Prozessausgestaltung und IKS sollen mit dem HR-Geschäftsmodell künftig die HR-Prozesse kantonsweit harmonisiert und standardisiert werden. Dabei werden auch IKS-Prozesse im Personalbereich überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Sodann ist mit dem Projekt Aurora geplant, die HR-Prozesse künftig kantonsweit einheitlich und digital abzubilden (neue HXM Software, SAP Success Factors). Die Bildungsdirektion wird diese kantonsweiten Projektarbeiten weiterhin unterstützen. Im Weiteren wird sie Regelungen erarbeiten, die den Anforderungen an eine bessere Kompetenzdelegation entsprechen und strukturierte Aufsichts- bzw. Überwachungsprozesse beinhalten.

Was die Überzeiten angeht, hat die Bildungsdirektion Massnahmen ergriffen, um einen rechtskonformen Vollzug sicherzustellen. Die nicht den rechtlichen Vorgaben entsprechende Weisung der Bildungsdirektion für den Umgang mit Ferien, Mehrzeit, Dienstaltersgeschenk und Überzeit wurde auf den 1. Januar 2025 angepasst, und es erfolgt eine Kommunikation innerhalb der Direktion, um den Vollzug der personalrechtlichen Vorgaben zu gewährleisten.

Abschliessend stimmt die Bildungsdirektion der Feststellung der Finanzkontrolle zu, dass ein mit der Personalstrategie korrespondierendes strategisches Personalcontrolling fehlt, welches als Basis für strategische personalrelevante Entscheidungen dient. Bisher wurden hauptsächlich in Zusammenarbeit mit dem Personalamt systematisch Kennzahlen erhoben. Die Bildungsdirektion plant den Aufbau eines ergänzenden Personalcontrollings. Dabei ist es ihr wichtig, dieses in den oben genannten Strategieprozess einzubeziehen. Zudem wird die sie parallel dazu im kantonalen Projekt HR-Analytics der Finanzdirektion mitarbeiten, um Doppelspurigkeit zu vermeiden.

Fazit

Die Finanzkontrolle stellt in ihrem Bericht fest, dass der Bildungsdirektion eine explizite, direktionsweite Personalstrategie sowie ein wirksames Personalcontrolling fehlen und zentrale personalrechtliche Vorgaben in einzelnen Bereichen nicht durchgehend korrekt umgesetzt wur-

den. Die FIKO begrüsst, dass die Bildungsdirektion die Feststellungen der Finanzkontrolle anerkennt und entsprechende Schritte zur Verbesserung plant. Insbesondere die angekündigte strategische Neuausrichtung, die stärkere Harmonisierung der Prozesse sowie die Unterstützung kantonalen Digitalisierungsprojekte wie Aurora werden als wichtige Entwicklungen gewertet. Die Kommission fordert ein konsequentes Weiterverfolgen dieser Massnahmen, damit im Personalwesen ein rechtmässiger, einheitlicher und zukunftsgerichteter Vollzug sichergestellt werden kann.

4.4.8 Amt für Landschaft und Natur: Forstwirtschaft

Berichtsdatum: 3. Dezember 2024

Ausgangslage

Die Forstwirtschaft des Kantons Zürich steht vor finanziellen Herausforderungen. Gemäss Bundesstatistik des Jahres 2023 ist sie schweizweit mit minus Fr. 527 pro Hektare am wenigsten rentabel (Durchschnitt minus Fr. 26). Dadurch werden die Bundesziele einer nachhaltigen Entwicklung – Ökologie, Gesellschaft und Ökonomie – noch nicht vollständig erreicht.

Im Kanton Zürich ist die Hälfte der Waldfläche im öffentlichen Eigentum, die andere Hälfte im Privatbesitz. Der Privatanteil liegt deutlich über dem schweizweiten Durchschnitt von 31%. Rund 8% des Waldes sind im Eigentum des Kantons. Gesamthaft werden rund 21% durch die Abteilung Wald betreut. Dadurch kommt dem Amt für Landschaft und Natur (ALN) in der Waldbewirtschaftung eine führende Stellung und eine grosse Verantwortung zu. Über die Bewirtschaftung des Staatswaldes (8%) hinaus werden gewerbliche Dienstleistungen und Verkäufe für Dritte angeboten.

Die Waldeigentümerschaften sind verantwortlich für die Waldpflege und -bewirtschaftung und tragen die Einschränkungen und Belastungen, die der freie Waldzutritt zur Folge hat.

Damit diese Verantwortung auch wirtschaftlich angemessen erfüllt werden kann, sehen die rechtlichen Grundlagen verschiedene Massnahmen vor:

- Ausrichtungen von Subventionen
- Information der Behörden und der Öffentlichkeit über die Bedeutung und den Zustand des Waldes Beratung des kommunalen Forstdienstes sowie der privaten Waldeigentümerschaften
- Förderung der überbetrieblichen Zusammenarbeit in der Waldwirtschaft
- Unterstützung im Holzhandel und Vermarktung durch die ZürichHolz AG (der Kanton Zürich hält eine Beteiligung von rund 20%)

Diese Aufgaben werden überwiegend gemäss Kantonalem Waldgesetz (KWaG) durch das ALN, Abteilung Wald, wahrgenommen. Überdies kommen der Abteilung Wald noch folgende Aufgaben zu:

- Aufsicht über die Walderhaltung und -entwicklung sowie Anordnung der erforderlichen Massnahmen
- Erfassung des Waldzustandes
- Betreuung des Staatswaldes nach unternehmerischen Kriterien

Darüber hinaus erbringt das ALN gewerbliche Dienstleistungen und Verkäufe für private Waldeigentümerschaften.

Operatives Geschäft

Basierend auf Befragungen, der vertieften Einsichtnahme in die Prozesse sowie die eingesetzten Kontrollinstrumente zeigt sich für die Finanzkontrolle, dass die operative Bewirtschaftung des Staatswaldes nicht in allen Teilen im Einklang mit den kantonalen Grundlagen – insbesondere KWaG, CRG, IVöB, Verhaltenskodex – wahrgenommen wird.

Im operativen Geschäft der Abteilung Wald des ALN zeigen sich Mängel, die teilweise als ursächlich für die vorgenannte Situation zu betrachten sind. Insbesondere weist die Finanzkontrolle auf folgende Sachverhalte hin:

- Keine aussagekräftige Kosten-Leistungs-Rechnung
- Fehlende Gesamtplanung und Verfahrensfehler im Beschaffungsprozess
- Unübersichtliche Tarifgestaltung und ungenügende Kostendeckung
- Die Beitragsgewährung orientiert sich nicht an aktuellen Entwicklungen
- Die Kassen- und Inventurführung in den Staatswaldbetrieben erscheint intransparent und ist zu überprüfen
- Kaum genügendes Reporting und Controlling der Zürich Holz AG

Ferner fehlt eine genügende rechtliche Grundlage für die Erbringung von gewerblichen Dienstleistungen.

Stellungnahme

Das ALN anerkennt die von der Finanzkontrolle festgestellten Problemfelder und nimmt die daraus abgeleiteten Empfehlungen ernst. In einzelnen Bereichen wurden bereits erste Anpassungen eingeleitet, um die Prozesse und Strukturen zu verbessern.

Nach Ansicht der Finanzkontrolle müssen diese Bemühungen konsequent weiterverfolgt und mit zusätzlichen Massnahmen ergänzt werden.

Fazit

In ihrem Bericht hat die Finanzkontrolle beim ALN im Bereich der operativen Bewirtschaftung des Staatswaldes Verbesserungspotenziale aufgezeigt. Angesichts der zentralen Bedeutung des Waldes als öffentliches Gut im Kanton Zürich, sowohl aus ökologischer als auch gesellschaftlicher Perspektive, hat das ALN bereits erste Massnahmen zur Optimierung eingeleitet. Die damit einhergehenden Anpassungen bieten die Chance, die Waldbewirtschaftung nachhaltig und wirtschaftlich effizienter sowie rechtlich konformer zu gestalten. Die FIKO erwartet eine Fortführung der angestossenen Massnahmen, damit das ALN seiner Verantwortung gegenüber der Bevölkerung und den Waldeigentümern gerecht werden kann.

4.5 Schlusswort des Präsidenten

Ich danke der Kommission für das grosse Engagement in der FIKO; die intensiven aber im Sinne der Sache konstruktiven Diskussionen und freue mich auf die weitere gute Zusammenarbeit. Im Weiteren danke ich der Finanzkontrolle und dem Regierungsrat, insbesondere dem Leiter der Finanzkontrolle Martin Billeter, Finanzdirektor Ernst Stocker sowie dem Chef der Finanzverwaltung Basilius Scheidegger. Unsere Zusammenarbeit ist stets produktiv und im Sinne der Unterstützung der FIKO bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Ein grosser Dank gilt auch den übrigen Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung für ihren stets immensen Einsatz zugunsten des Kantons Zürich. Der FIKO ist es ein Anliegen, mit der Finanzkontrolle, der Fi-

nanzdirektion, dem Regierungsrat und der Verwaltung in einem offenen Dialog zusammenzuarbeiten. Ein grosser Dank gilt zuletzt dem Sekretär der FIKO, Michael Weber, welcher die Kommission stets mit Erfahrung und Sachkenntnis begleitet.

Zürich, 19. Juni 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:

Karl Heinz Meyer Michael Weber

Bericht der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen über ihre Oberaufsichtstätigkeit betreffend die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und Axpo Holding AG

1. Allgemeines

Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle (Oberaufsicht) über die selbstständigen Anstalten und die weiteren Träger von Aufgaben des Kantons prüft der Kantonsrat gemäss § 105 Abs. 2 Kantonsratsgesetz (KRG), ob die Interessen des Kantons gewahrt werden, der Umgang mit den Risiken für Kanton und Volkswirtschaft angemessen ist und die Leistungserfüllung zielgerichtet erfolgt. Die Oberaufsicht des Kantonsrates beinhaltet den Umgang des Regierungsrates mit der kantonalen Beteiligung; der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat gemäss § 107 Abs. 2 KRG jährlich Bericht über die Umsetzung seiner Beteiligungsstrategien.

Gemäss § 34 Kantonsratsreglement (KRR) übt die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) im Auftrag des Kantonsrates die parlamentarische Kontrolle unter anderem über die Beteiligungen des Kantons an der Axpo Holding AG (Axpo) und der Flughafen Zürich AG (FZAG) aus. Über ihre Oberaufsichtstätigkeit berichtet sie im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung. Sodann hat die Kommission zum jährlich erscheinenden Beteiligungsbericht des Regierungsrates einige Bemerkungen festgehalten (Punkt 3).

Sowohl die FZAG als auch die Axpo wurden vom Regierungsrat als bedeutende Beteiligungen des Kantons im Sinne der Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) qualifiziert. Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn der Anteil am Eigenkapital mindestens 30% beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt und bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen.

Bezüglich Hintergrund ihrer Zuständigkeit und Art und Umfang der Wahrnehmung ihrer Berichterstattung verweist die Kommission auf ihre früheren Berichte (vgl. Anhang zum Antrag der Finanzkommission vom 23. Juni 2022, Vorlage 5822a, Beschluss des Kantonsrats über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2021).

2. Parlamentarische Kontrolle

2.1 Flughafen Zürich AG

Bei der FZAG handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche, börsenkotierte Aktiengesellschaft. Der Kanton besitzt die gemäss § 8 Flughafengesetz vorgeschriebene Mindestbeteiligung am Unternehmen von knapp über einem Drittel des Aktienkapitals; er ist damit der grösste (Minderheits-) Aktionär der FZAG.

2.1.1 Aktuelle Eigentümerstrategie und Flughafenbericht 2024

Zur Steuerung seiner Beteiligung an der Flughafen Zürich AG hat der Regierungsrat erstmals 2008 eine Eigentümerstrategie festgelegt; diese enthält die aus dem Flughafengesetz und den strategischen Zielen der Flughafenpolitik abgeleiteten Erwartungen des Kantons an die FZAG (RRB Nr. 802/2008). Sie wurde 2015 (RRB Nr. 1003/2015) und 2023 zusammen mit der Flughafenpolitik (RRB Nrn. 923/2023 und 924/2023) nachgeführt (aktueller Stand: Vgl. 2.1.1.2).

Die Überprüfung der Erreichung oder Einhaltung der in der Eigentümerstrategie formulierten Ziele der FZAG, das Beteiligungscontrolling, wird durch die Volkswirtschaftsdirektion wahrgenommen; sie berichtet jährlich über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie (zuletzt RRB Nr. 1141/2024 und ausführlicher: Flughafenbericht 2024). Das Ende 2024 veröffentlichte Beteiligungscontrolling bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2023 mit Bezug auf die strategischen Ziele der im Jahr 2015 formulierten Eigentümerstrategie.

Die Kommission hat den Flughafenbericht 2024 anlässlich einer Kommissionsitzung mit der Volkswirtschaftsdirektion beraten und sich die Einschätzung des Regierungsrats betreffend die Umsetzung seiner Beteiligungsstrategie vorstellen lassen.

Der Regierungsrat zeigte sich mit der Geschäftstätigkeit der FZAG im Geschäftsjahr 2023 zufrieden: Die volks- und verkehrswirtschaftlichen Erwartungen sowie diejenigen betreffend Unternehmensführung und Beziehungspflege wurden trotz Nachwirkungen der Pandemie und den grossen, operationellen Herausforderungen der FZAG aufgrund des wiedererstarteten Betriebs erfüllt. Nicht erfüllt wurden die Erwartungen betreffend Umweltschutz im Bereich der Begrenzung der Lärmimmissionen aufgrund des starken Anstiegs von Flügen nach 23 Uhr. Zur Verbesserung dieser Situation wurden von den Flughafenpartnern bereits operationelle Massnahmen eingeleitet (z.B. durch die Bereitstellung der erforderlichen personellen Mittel). Eine nachhaltige Verringerung der Nachtflüge erfordert aus Sicht der Regierung und der FZAG zudem Anpassungen an der Flughafeninfrastruktur (Pistenverlängerungen, Verschärfung der Tagesrand- und Nachtzuschläge).

Aus Eignersicht blickt die FZAG auf ein erfolgreiches Geschäftsjahr 2023 zurück; das Unternehmensergebnis konnte um 47,0% auf 304,2 Mio. Franken gesteigert werden und lag damit nur knapp unter dem Rekordgewinn von 2019 (309,1 Mio. Franken). Auch die Passagierzahlen (28,9 Mio. Fluggäste) haben wieder fast das Rekordniveau des Jahres 2019 (31,5 Mio. Fluggäste) erreicht; im laufenden Jahr wird mit weiter steigenden Verkehrszahlen gerechnet. Der Kanton Zürich erhält 35,8 Mio. Franken Dividenden ausgeschüttet.

Seit der Privatisierung des Flughafens Zürich hat sich dieser strategisch weiterentwickelt und auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine breitere Diversifizierung erfahren. So konnten neben einer besseren Verzahnung von Aviatik und Kommerz namentlich auch die Geschäftsfelder Immobilien und Internationales als neue Ertragspfeiler geschaffen werden. Über die Themen Auslandstrategie und -investitionstätigkeit der FZAG sowie die damit einhergehenden Risiken für den Kanton in finanzieller Sicht und bezüglich eines möglichen Reputationsrisikos hat die Kommission sich mit der Volkswirtschaftsdirektion auch im Berichtsjahr ausgetauscht: Während die Volkswirtschaftsdirektion der Ansicht ist, dass sich das Auslandgeschäft rechtfertigt, weil es der Diversifizierung der Geschäftstätigkeit dient und damit mehr Unabhängigkeit gegenüber der Lufthansa-Gruppe schafft, teilen in der Kommission nicht alle diese Einschätzung: Während man sich einig ist, dass das Funktionieren des Standorts Zürich erste Priorität hat, hat die Kommission aufgrund der Grösse der internationalen Investitionen und der von aussen schwer einschätzbaren Risiken mehrfach Nachfragen gestellt. Zudem hat die Kommission Zweifel geäussert, ob die Einschätzung und Quantifizierung des Risikos nur aus Sicht des Unternehmens oder auch, wie bereits mehrfach hingewiesen und unbedingt erforderlich, aus der Sicht des Kantons erfolgt. Das Auslandgeschäft ist aus Sicht der Kommission nebst seiner finanziellen Risiken gerade im Bereich der Reputationsrisiken nicht zu unterschätzen, da dies auch Auswirkungen auf das Ansehen des Flughafens und damit den Wirtschaftsstandort Zürich haben kann. Die Volkswirtschaftsdirektion verwies darauf, dass die Option, Auslandsgeschäfte zu betreiben, bereits im Rahmen der Privatisierung des Unternehmens festgehalten wurde: Das Geschäft im Inland ebenso wie der zur Verfügung stehende Platz dafür seien im Inland sehr

beschränkt; es bestehe praktisch keine Wachstumsmöglichkeit. Bezüglich Umgang mit dem Risiko des Auslandsgeschäfts aus kantonaler Sicht verwies die Volkswirtschaftsdirektion auch auf den Bericht der Finanzkontrolle, welcher sich ebenfalls mit dieser Thematik beschäftigt hat (nachfolgend, 2.1.2).

Die Kommission hat den Flughafenbericht 2024 mit diesen Überlegungen und unter Berücksichtigung der Hinweise der Finanzkontrolle hierzu zur Kenntnis genommen und dankt der Volkswirtschaftsdirektion für den offenen und konstruktiven Dialog.

2.1.2 Festlegung, Rückzug und Genehmigung der neuen Eigentümerstrategie

Nachdem die Eigentümerstrategie des Kantons für die FZAG zuletzt 2015 nachgeführt worden war, hat der Regierungsrat diese wie erwähnt Mitte 2023 überarbeitet und zusammen mit der letztmals 2004 nachgeführten Flughafenpolitik neu festgelegt (RRB Nrn. 923/2023 und 924/2023; Vorlage 5924).

2.1.2.1 Flughafenpolitik und Eigentümerstrategie

Die beiden Instrumente, Flughafenpolitik und Eigentümerstrategie, ergänzen sich gegenseitig und sind aufeinander abgestimmt: Sie dienen dazu, die Vorstellungen und Erwartungen des Regierungsrates hinsichtlich der unterschiedlichen Rollen des Kantons zu formulieren, denn neben seiner Rolle als Standortkanton des Flughafens kommt dem Kanton Zürich auch die Rolle als Aktionär an der FZAG, als Betreiberin des Flughafens und gemischtwirtschaftlicher, börsenkotierter Aktiengesellschaft zu. Wenngleich die Luftfahrt Sache des Bundes ist und dieser die gesamtschweizerische Luftfahrtpolitik festlegt, so kann der Kanton Zürich als Standortkanton des Flughafens seine Vorstellungen und Erwartungen im Rahmen der ihm vom Bund eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten einbringen: Während die Flughafenpolitik des Regierungsrates die Vorstellungen und Erwartungen des Regierungsrates zur zukünftigen Entwicklung des Flughafens und zu den damit verbundenen Herausforderungen formuliert, soll die Eigentümerstrategie die Vorstellungen und Erwartungen des Regierungsrates dazu festhalten, wie der Kanton die Beteiligung und seine Rolle als Beteiligter an der Flughafen Zürich AG wahrnehmen soll.

2.1.2.2 Festlegung neue Eigentümerstrategie

Die AWU hat zur Mitte 2023 vorgelegten Eigentümerstrategie des Regierungsrats, welche die Aufgaben des Beteiligungscontrollings konkretisiert, einen Mitbericht verfasst, in dem sie unter anderem ihre Bedenken betreffend die Wahrnehmung des Beteiligungscontrollings durch die Volkswirtschaftsdirektion zum Ausdruck gebracht hat: Im Rahmen der Diskussionen um die neue Eigentümerstrategie war deutlich geworden, dass die AWU und die zuständige Direktion unterschiedliche Auffassungen bezüglich die Rolle des Kantons bzw. der Möglichkeiten der Einwirkung auf seine bedeutenden Beteiligungen haben. Die Kommission hat darüber berichtet (vgl. Anhang zum Antrag der Finanzkommission vom 20. Juni 2024, Vorlage 5952a, Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2023).

2.1.2.3 Aufsichtsprüfung Finanzkontrolle Beteiligungscontrolling

Nachdem die Finanzkontrolle Ende 2024 eine Aufsichtsprüfung zum Beteiligungscontrolling der Volkswirtschaftsdirektion betreffend FZAG durchgeführt hatte (Bericht der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im zweiten Semester 2024 vom 6. Februar 2025), kam sie ähnlich wie die Kommission zum Schluss, dass diesbezüglich in verschiedenen Punkten Anpassungsbedarf besteht: Sie unterschied dabei zwischen der eigentlichen operativen Wahrnehmung des Beteiligungscontrollings einerseits und der Berichterstattung darüber andererseits:

Operative Wahrnehmung Beteiligungscontrolling

Das kantonale Beteiligungscontrolling durch die Volkswirtschaftsdirektion erfolgt laut Feststellungen der Finanzkontrolle nicht so umfassend, wie es gemäss den PCG-Richtlinien aus Eigner- und Gewährleistersicht sein sollte. Es beschränkt sich vielmehr auf die Unterstützung der kantonalen Vertretungen im Verwaltungsrat der FZAG. Gemäss PCG-Richtlinien ist die zuständige Direktion jedoch zuständig für die umfassende Wahrung von Gewährleister- und Eignerinteressen, welche auch die Definition sowie Messung und Bewertung von Zielen aus kantonaler Sicht beinhalten. Aus Sicht der Finanzkontrolle wäre aufgrund der unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Rollen eine konzeptionelle Trennung der Führungsunterstützung und des auf die Eigner- und Gewährleisterziele ausgerichteten Controllings zwingend. Darüber hinaus vermisst die Finanzkontrolle eine für ein umfassendes Beteiligungscontrolling nötige «Operationalisierung der übergeordneten, strategischen Ausrichtung», damit eine kontinuierliche und gesamtheitliche Überprüfung von Eigner- und Gewährleisterinteressen erfolgen kann. Sie beurteilt den aktuell auf Themen des Hubs, der Pistenführung, der Lärmbelastung, usw. beschränkten Fokus als zu eng. Eine Konkretisierung bezüglich strategischer Entscheide (beispielsweise für das Auslandgeschäft und die Immobilienstrategie) steht demgegenüber noch aus. Gerade diese könnten aber durchaus relevanten Einfluss auf die Kernthemen des Flughafengesetzes entfalten. Solange diese Themen nicht genügend festgelegt sind, vermag das Beteiligungscontrolling keine genügende Unterstützung bezüglich Entwicklung und Risikolage aus Sicht Kanton zu bewirken. Eine Konkretisierung ist nötig, damit Ziele quantitativ und qualitativ messbar werden und eine umfassende und aussagekräftige Berichterstattung erfolgen kann.

Berichterstattung

In Zusammenhang mit der Berichterstattung der Volkswirtschaftsdirektion im Rahmen des Flughafenberichts 2023, Kapitel «Controlling Eigentümerstrategie» (vgl. 2.1.1), hat die Finanzkontrolle grosse Unterschiede bezüglich inhaltlicher Ausgestaltung und Informationsgehalt bei den einzelnen Zielsetzungen festgestellt. So fehlt beispielsweise im Bereich Unternehmensführung bezüglich Auslandengagement eine Bewertung, ob und inwiefern aus Sicht des Kantons *«der Einsatz an personellen und finanziellen Mitteln einerseits und der Wertzuwachs für die FZAG andererseits in einem günstigen Verhältnis stehen, keine Reputationsrisiken dagegensprechen und verantwortungsrechtliche Ansprüche gegen den Kanton Zürich als abordnendes Gemeinwesen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden können.»* Die Finanzkontrolle hält daher fest, dass die Berichterstattung im Flughafenbericht als Reportinginstrument des Controllings nicht zu genügen vermag.

Um den durch die Finanzkontrolle aufgezeigten Lücken bei der Steuerung der Beteiligung an der FZAG entgegenzuwirken, sind *«sowohl die Rollen als auch die Instrumente des Beteiligungscontrollings insgesamt zu überprüfen.»*

2.1.2.4 Rückzug und neue Festlegung Eigentümerstrategie

Die Volkswirtschaftsdirektion hat unter anderem aufgrund der Beurteilung des Beteiligungscontrollings durch die Finanzkontrolle die Vorlage 5924 zurückgezogen und eine Neuausrichtung desselben in Aussicht gestellt. Bei der Überarbeitung sollen neben strategischen Erwägungen auch die verschiedenen Bereiche des Beteiligungscontrollings aufgenommen und den Bedürfnissen des Kantonsrats in seiner Rolle als Oberaufsichtsorgan Rechnung getragen werden. So sollen neue Strukturen geschaffen, Prozesse neu gestaltet und Aufgaben sowie Verantwortungen neu zugewiesen werden. Dies sollte eine konsequente Ausrichtung der strategischen Ziele auf die kantonalen Interessen und eine quantitative Überprüfung der Zielerreichung ermöglichen.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist bestrebt, die überarbeitete Eigentümerstrategie dem Kantonsrat so rasch wie möglich erneut vorzulegen, damit diese noch in der laufenden Legislatur beraten und verabschiedet werden kann. Mit der Aufnahme der Vorschläge der Finanzkontrolle und der Anliegen des Kantonsrates, welche die Kommission unter anderem in ihrem Mitbericht formuliert hat, soll eine nachhaltige Grundlage für eine langfristige, strategische Begleitung der Beteiligung an der FZAG geschaffen werden. Die AWU begrüsst dieses Vorgehen.

2.2 Axpo Holding AG

Bei der Axpo handelt es sich um eine Aktiengesellschaft, die sich zu 100% im Besitz der Kantone und der kantonalen Elektrizitätswerke der Nordostschweiz befindet: Der Kanton Zürich (18,3%) hält zusammen mit dem den kantonseigenen Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ), welche ihrerseits mit 18,4% an der Axpo beteiligt sind, eine Beteiligung von 36,7% der Axpo Aktien. Diese stellt eine bedeutende Beteiligung des Kantons dar.

Die AWU übt gleichermaßen die Oberaufsicht über die EKZ, und somit indirekt über deren Anteil an der Axpo aus, wie über die direkte Beteiligung des Kantons an der Axpo. Aus diesem Grund nimmt sie mit den EKZ auch regelmässig aktuelle Diskussionen rund um die Axpo auf und lässt die EKZ Stellung nehmen zum regierungsrätlichen Umsetzungsbericht zur Eigentümerstrategie Axpo. Diese Diskussionen sind hier ebenfalls abgebildet. Ansprechdirektion für die Axpo-Beteiligung ist die Baudirektion.

2.2.1 Umsetzungsbericht zur Eigentümerstrategie

Der Regierungsrat hat zuletzt mit Beschluss Nr. 1196/2016 die Eigentümerstrategie zur Steuerung seiner Beteiligung an der Axpo Holding AG (Axpo) festgelegt; er hat damit die strategischen Ziele des Kantons mit entsprechenden Vorgaben an das Unternehmen zum Beteiligungscontrolling sowie zur Ausübung der Rolle des Kantons als Aktionär festgehalten. Gemäss PCG-Richtlinien 7.4 und 7.5 erstellt die zuständige Fachdirektion für jede bedeutende Beteiligung jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie zur Kenntnis des Regierungsrates.

Mit Beschluss Nr. 772/2024 vom 3. Juli 2024 berichtete die für das Beteiligungscontrolling der Axpo zuständige Baudirektion über die Umsetzung der von ihr festgelegten Beteiligungsstrategie für das am 30. September 2023 abgelaufene Geschäftsjahr: Dabei kommt sie zum Schluss, dass die Geschäftstätigkeit der Axpo im Wesentlichen den *strategischen Zielen des Regierungsrates* entspricht; insbesondere betrieb sie ihre Stromnetze und Kraftwerke sicher und zuverlässig. Als Folge des im Herbst 2022 vom Bund bereitgestellten Kreditrahmens von 4 Mrd. Franken bzw. dessen Nicht-Inanspruchnahme und Aufhebung im Dezember 2023 hat die Axpo im Berichtsjahr auf die Ausschüttung einer Dividende verzichtet.

In Zusammenhang mit der Beurteilung des Gesamtrisikos der Axpo Beteiligung betont der Regierungsrat, wie wichtig es sei, die Abhängigkeit der Axpo als Stromproduzentin von den Strommarktpreisen weiter zu verringern. Die laufende Diversifikationsstrategie des Unternehmens in weitere Geschäftsfelder und Länder, besonders im Bereich Dienstleistungen (Handel), ist daher fortzuführen. Eine weitere, grosse Abhängigkeit der Axpo besteht in Zusammenhang mit den kaum absehbaren, geopolitischen Entwicklungen, der Inflation und dem Zinsniveau sowie der Entwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen, insbesondere dem Zustandekommen eines Stromabkommens mit der EU.

Das Thema Diversifikation wurde auch im Rahmen des Austauschs mit der Baudirektion vertieft diskutiert: So stellte die Kommission fest, dass dadurch gerade im Inland auch Konkurrenzsituationen zu den EKZ entstehen können, Marktanteile von Staatsunternehmen vergrössert werden sowie Risiken für das Unternehmen und damit auch die Eigner entstehen können. Die Baudirektion steht dem offen gegenüber: Im geöffneten Strommarkt stünden sich unzählige Konkurrenten gegenüber. Um den Werterhalt des Unternehmens zu gewährleisten, sei es wichtig, neue Geschäftsfelder zu erschliessen. Dies umso mehr, wenn andere, wichtige Einnahmequellen mit dem Auslaufen der Wasserkraftkonzessionen und der altersbedingten Stilllegung der Kernkraftwerke wegfallen werden. Die Kommission erwartet, dass das Thema Heimfallthematik in die neue Eigentümerstrategie der Axpo aufgenommen wird. Sie hat darüber hinaus in ihrer letztjährigen Berichterstattung angemerkt, welche Themen sie ebenfalls als wichtig erachtet (vgl. Vorlage 5952a).

Die Axpo hat zu Beginn des Berichtsjahres die Beteiligungs AG Axpo Volt gegründet, um ihre diversen, durch Gesellschaften der Axpo gehaltenen Anteile an der Swissgrid AG zu bündeln; diese Gesellschaft ist zurzeit mit 31,37% eine der grössten Aktionärinnen der Swissgrid AG. Im Sommer des Berichtsjahres verkaufte die Axpo eine Minderheitsbeteiligung von 49,9% an die Pensionskasse BVK; die Transaktion hat die finanzielle Basis der Axpo gestärkt und einen Pfeiler der Axpo Unternehmensstrategie, nämlich den geplanten Ausbau von erneuerbaren Produktionskapazitäten, gefestigt. Obwohl die Axpo mit 50,1% weiterhin die Mehrheitsbeteiligung an der Axpo Volt innehat, erstaunt es doch, dass die Eigner der Axpo in diesen Verkauf nicht einbezogen wurden. Aus Sicht der AWU zeigt sich hier mangelndes politisches Gespür für das eigene Umfeld.

Die Vorgaben bezüglich Rechnungslegung und Risikomanagement wurden, ebenso wie die *finanziellen Ziele*, weitestgehend erreicht, die Axpo verfügt über eine solide Bilanz mit ausreichender Liquidität.

Unter Massnahmen des Kantons verweist der Umsetzungsbericht sodann auf die Vorlage 5813b, welche der Kantonsrat Ende 2023 verabschiedet hat: Die Vorlage betreffend einen Aktionärsbindungsvertrag und eine gemeinsame Eignerstrategie aller Aktionäre sowie Änderungen des Energie- und des EKZ-Gesetzes sollte den NOK-Gründungsvertrag von 1914 durch eine zeitgemässe Vereinbarung unter den Aktionären ablösen. Die Vorlage wurde jedoch im Sommer des Berichtsjahres von der Schaffhauser Stimmbevölkerung abgelehnt. Damit können nun nur die Änderungen des Energie- und des EKZ-Gesetzes in Kraft gesetzt werden; ein Termin für eine aktualisierte Axpo Eigentümerstrategie bleibt vorerst offen. Die Kommission hat das weitere Vorgehen mit der Baudirektion und den EKZ diskutiert. Sie hat dabei namentlich auf eine aktive Rolle des Kantons Zürich und der EKZ hingewiesen, welche man für eine rasche, von den Eignern verstärkt selbst erarbeitete Lösung wünscht.

Die AWU hat den regierungsrätlichen Umsetzungsbericht an einer Kommissionssitzung mit der Baudirektion und den EKZ beraten und im Anschluss zur Kenntnis genommen. Die Kommission bedankt sich bei den Vertretern der Baudirektion und der EKZ für den offenen und informativen Austausch.

2.2.2 Aktuelle Diskussionen

Nachdem Ende 2024 bekannt geworden war, dass die Vergütungen der Axpo Geschäftsleitung für das Geschäftsjahr 2023/24 gegenüber dem Vorjahr um 80% oder 4,9 Mio. Franken auf insgesamt 8,6 Mio. Franken erhöht worden waren, waren Unverständnis und Kritik von Seiten Öffentlichkeit und Politik gross.

Die Kommission hat sich mit dem Regierungsrat und den EKZ über die Entwicklung der Vergütungspolitik der Axpo Geschäftsleitung ausgetauscht. Dabei kritisierte die Kommission insbesondere die Haltung der Axpo Führungsebene und deren mangelnde Sensibilität gegenüber dem Empfinden der Bevölkerung. Die EKZ zeigten Verständnis für das Befremden von Öffentlichkeit und Politik und auch der Vorsteher der Baudirektion hat sich in der Öffentlichkeit in diesem Sinne geäußert.

Die Axpo Generalversammlung stimmte in der Folge im Januar 2025 einem Antrag des Kantons Aargau zu, wonach in Zukunft die Aktionäre, namentlich die Kantone und deren Kantonswerke, die maximalen Gesamtbeträge der Vergütung für Verwaltungsrat und Geschäftsleitung genehmigen sollen. Der Antrag basiert auf einem Entwurf, der im Rahmen der Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen zeitgemässen Aktionärsbindungsvertrag durch die Aktionäre erarbeitet worden war. Wie erwähnt war die Vorlage als Ganzes an der Ablehnung durch die Schaffhauser Stimmbevölkerung gescheitert. Mit dieser Statutenänderung werden die Rechte der Aktionäre gestärkt und die Gehälter der Führungskräfte können auf die langfristigen Ziele des Unternehmens abgestimmt werden.

3. Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2024 des Kantons Zürich: Auszug Thematik "Beteiligungsbericht"

Als Teil seines Geschäftsbericht 2024 hat der Regierungsrat seinen Bericht betreffend die von ihm als bedeutend definierten Beteiligungen des Kantons vorgelegt ("Beteiligungsbericht", Teil III: Finanzbericht, Seite 123 ff.). Gegenstand des Berichts ist die Berichterstattung über die Umsetzung der jeweiligen Beteiligungsstrategien gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes. Für die Kommission ist der Informationsgehalt dieses Berichts in Bezug auf die Darstellung der Risiken der Unternehmen aus Sicht des Kantons und in Bezug auf die sich daraus ergebende Risikoeinschätzung für den Kanton aus Sicht der Regierung im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion wesentlich.

Die AWU hat in der Vergangenheit festgehalten, dass sie die Darstellung der Risikoidentifikation und -einschätzung durch den Regierungsrat in dessen Beteiligungsbericht für zu knapp hält und sie der Ansicht ist, dass dem Risikomanagement aus Sicht des Kantons zu wenig Rechnung getragen wird (zuletzt Vorlage 5952a). Dies umso mehr, als dass die Risiken des Kantons mit den Risiken der Unternehmen nicht kongruent sind und sich daher ein blosser Verweis auf eine von Unternehmensseite erfolgte Risikoeinschätzung nicht rechtfertigt. Trotz der diesbezüglich wiederholt geäußerten Kritik verschiedener Kommissionen des Kantonsrates hat sich an der Aufarbeitung und Darstellung der Risikoevaluation auch in der diesjährigen Berichterstattung des Regierungsrates nichts geändert.

Auch die Finanzkontrolle, welche den Kantonsrat bei seiner Oberaufsichtstätigkeit unterstützt, hat sich im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung zum Beteiligungsbericht des Regierungsrates geäußert. In ihrem Bericht vom 12. Mai 2025 zur Rechnung 2024 des Kantons Zürich, Auszug Thematik "Beteiligungsbericht" kritisiert auch sie wie bereits in den Vorjahren, dass *"der Beteiligungsbericht auf alle geforderten Aspekte eingeht, der interessierten Leserschaft jedoch kein abschliessend umfassendes Bild zu vermitteln vermag."* Um ein solches zu erhalten, wäre unter anderem eine Auflistung aller wesentlichen Beteiligungen der jeweiligen Unternehmen – wie gemäss § 107 Abs. 2 lit. e KRG vorgesehen – sinnvoll und hilfreich. Der Regierungsrat hat im Beteiligungsbericht jedoch unter anderem auf die Erwähnung der Mehrheitsbeteiligung der FZAG am «The Circle» verzichtet: Dies, obschon es sich dabei um eine Mitigentümergeinschaft zwischen der FZAG (51%) und der Swiss Life AG (49%) mit Solidarhaftung gegenüber Dritten handelt. Der Buchwert dieser Beteiligung beträgt 536 Mio. Franken.

Die Nichterwähnung erfolgte, obschon – wie die Finanzkontrolle festhält – die Kriterien für die Offenlegung von Unterbeteiligungen dieselben sind wie für bedeutende Beteiligungen (5.1 der Richtlinien über die Public Corporate Governance). Auch die 100% Beteiligung der FZAG am Flughafen Noida in Indien ist im Beteiligungsbericht des Regierungsrates nicht aufgeführt, obschon es sich dabei um das grösste Projekt der FZAG im Ausland handelt. Die Finanzkontrolle hält in diesem Zusammenhang auch fest, dass die Voraussetzungen zur Offenlegungspflicht «nicht sachgerecht» sind: «Auch Risiken von assoziierten Gesellschaften und Kooperationen können sich auf den Kanton auswirken. Zudem kann der Kanton als Eigentümer der Beteiligung seine Aufsicht nicht direkt wahrnehmen.»

Erneut weist die Finanzkontrolle sodann darauf hin, dass die Darstellung der Risiken «wie in den Vorjahren basierend auf einer unternehmerischen Sichtweise der Beteiligung» erfolgt: «Die sich daraus für die Eigner ergebenden Risiken und möglicher Schaden sowie welche Massnahmen diese hierfür getroffen haben, werden dabei aber nicht systematisch und umfassend dargestellt.» Auch auf Angaben zu den Vergütungen der Geschäftsleitung wird nicht eingegangen. Die Kommission hat die Einforderung von Good Practice Standards der Unternehmensführung, inkl. Vergütungssystem und Umgang mit Legal, Compliance und ESG als ein wesentliches Element einer Eigentümerstrategie erwähnt, welches dementsprechend auch in Beteiligungsreportings aufzunehmen ist. Dass für ausführlichere Informationen zu den einzelnen Beteiligungen auf die Geschäftsberichte der einzelnen Unternehmen bzw. die relevanten Umsetzungsberichte zu den Eigentümerstrategien hingewiesen wird, vermag nach Ansicht der Kommission wie erwähnt nicht zu genügen.

Schlussendlich, so die Einschätzung der Finanzkontrolle, erschwert das Fehlen von wesentlichen und gesetzlich geforderten Informationen eine Überprüfung der Umsetzung der Beteiligungsstrategie und der entsprechenden Risiken durch den Kantonsrat – und somit eine parlamentarische Kontrolle, die zweckmässig und zielgerichtet erfolgen kann.

Die Kommission teilt diese Auffassung vollumfänglich. Sie hält fest, dass sie dem Regierungsrat dringend empfiehlt, seine Berichterstattung im Rahmen des jährlichen Beteiligungsberichts im erwähnten Rahmen noch in dieser Legislatur zu überarbeiten. Dies, damit eine risikoadäquate und angemessene Aufsicht durch den Regierungsrat und eine ebenso zweckmässige wie zielgerichtete Oberaufsicht durch den Kantonsrat erfolgen kann.

Der Bericht des Regierungsrates über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons im Sinne von § 95 Abs. 3 KRG ("Strategiebericht", RRB Nr. 428/2024) wird derzeit von der Finanzkommission beraten. Die AWU sieht deren Erkenntnissen und Empfehlungen mit Blick auf die Beteiligung in ihrem Aufgabengebiet ebenso wie für den allgemeinen Umgang der Regierung mit Beteiligungen mit Interesse entgegen.

4. Abschliessende Bemerkungen

Vom Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und zum Lärmcontrolling (Flughafenbericht 2024), abgebildet in RRB Nr. 1141/2024, und vom Bericht des Regierungsrates über die Umsetzung der Eigentümerstrategie betreffend Axpo Holding AG, abgebildet in RRB Nr. 772/2024, hat die Kommission Kenntnis genommen.

Die AWU dankt den Vertretern der Volkswirtschaftsdirektion und der Baudirektion für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit. Zusätzlich dankt die Kommission den Vertretungen der EKZ für den Austausch zur Axpo-Beteiligung, welche das Bild für den Umgang mit dieser Beteiligung für die Kommission vervollständigen.

Zürich, 18. Juni 2025

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Die Sekretärin:

Stefanie Huber Sandra Freiburghaus