FINANZKONTROLLE
KANTON ZÜRICH

2024
Tätigkeitsbericht

FINANZKONTROLLE
KANTON ZÜRICH

Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeiten 2024

(gemäss § 22 des Finanzkontrollgesetzes)

7. Mai 2025

Inhaltsverzeichnis

1 **Wesentliches im Überblick** 4

2 **Unser Anspruch** 6

3 **Leistungserbringung der Finanzkontrolle 2024** 7
Finanzaufsicht 7
Abschlussprüfung 15
Revisionsstellenmandate 16

4 **Grundlagen** 17
Auftrag und Wirkung 17
Input (Womit erfüllen wir unsere Aufgabe?) 19
Umsetzung (Wie erfüllen wir unsere Aufgabe?) 20
Output (Was tun wir?) 22
Outcome (Was bewirken wir?) 23

5 **Organisation** 24
Personal 24
Finanzen 26

6 **… zum Schluss** 27

7 **Anhang** 28
Revisionsstatistik 2024 28
Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen 29

Editorial

Martin Billeter
Leiter Finanzkontrolle

Konflikte prägten 2024 das Weltgeschehen und prägen es weiter. Auch im Kanton Zürich waren und sind Gräben spürbar. Gräben zwischen links und rechts oder Stadt und Land. Eindrücklich zu sehen beispielsweise aus den Abstimmungsergebnissen der Initiative zur Biodiversität im September 2024 (siehe Abbildung 1).

Gräben zeigten sich 2024 aber auch zwischen dem Kanton und den Gemeinden – so in Fragen der Spitalrettung oder der Strassengestaltung und des Verkehrs.

Die Beteiligten und Themen sind beinahe unbegrenzt. Gräben werden gepflegt. Sie dienen der Profilierung und dem Zusammenhalt im Kreise von Gleichgesinnten: «Wir gegen die anderen».

Aber jeder Graben spaltet. Jeder Graben kostet. Entsprechend oft findet sich die Finanzkontrolle im Umfeld eines Grabens wieder. Dabei steht nicht das Fällen eines Urteils zugunsten der einen oder anderen Seite im Zentrum. Ziel der unabhängigen Finanzkontrolle des Kantons Zürich ist es, durch objektive Informationen und ein Verständnis für den gemeinsamen Nenner die Diskussion rund um die Gräben zu versachlichen und zu verkleinern – oder idealerweise Gräben zu schliessen.

Dies wirkt dem Auseinanderdriften entgegen und stärkt das Vertrauen in den Staat.

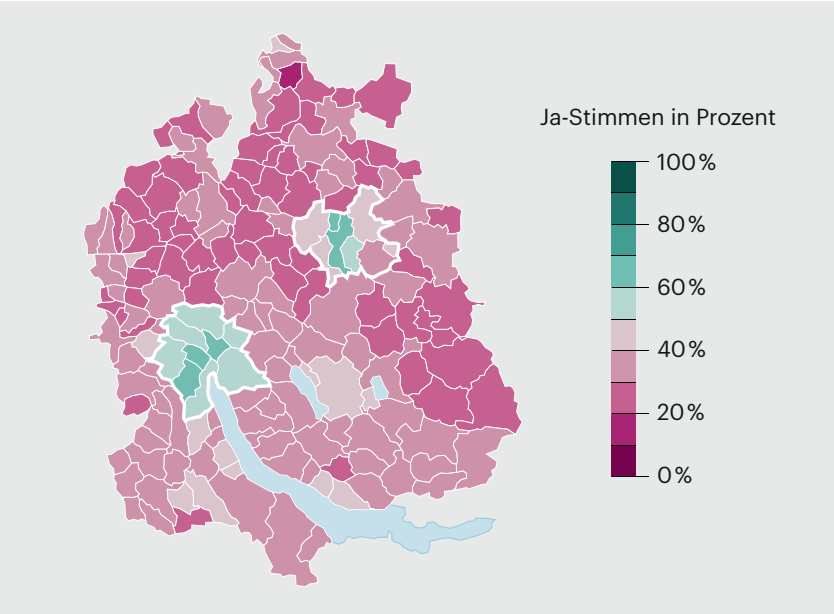

Abbildung 1: «Biodiversitätsinitative» – Resultate der Volksabstimmung vom 22. September 2024 im Kanton Zürich (Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich)

1 Wesentliches im Überblick

Die Finanzkontrolle gelangte in ihrer Tätigkeit im Jahr 2024 zu folgenden wesentlichen Erkenntnissen:

Mit der Aufsichtstätigkeit leistet die Finanzkontrolle einen kontinuierlichen Beitrag, dass die Verwaltung ihre Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt. Sie orientiert die Aufsichtskommissionen des Kantonsrats und den Regierungsrat in den Semesterberichten über ihre Detailerkenntnisse. Zuhanden der Justizkommission führte die Finanzkontrolle einen besonderen Prüfungsauftrag aus.

Aufgabenerfüllung

Soweit dies von der Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle erfasst werden kann, ist festzuhalten, dass die im Aufsichtsbereich stehenden Organisationen und Einheiten ihre Aufgaben nach Massgabe der rechtlichen Grundlagen sachgerecht erfüllen. Die Rechnungen des Kantons Zürich und der konsolidierten Anstalten konnten durch die Finanzkontrolle ohne Modifikation bestätigt werden.

Public Corporate Governance

Die Finanzkontrolle beurteilte verschiedene Aspekte der Public Corporate Governance bei den Beteiligungen Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, Flughafen Zürich AG sowie beim Kantonsspital Winterthur. Insgesamt zeigt sich, dass im Spannungsfeld zwischen Leistungsstärke und erforderlicher Sicherheit der strukturellen und funktionalen Gestaltung aller verantwortlichen Ebenen grosse Bedeutung zukommt. Auffällig ist insbesondere, dass die Oberaufsicht über die Sozialversicherungsanstalt keiner parlamentarischen Aufsichtskommission zugeordnet ist und die Eigner- und Gewährleisterziele der Beteiligung am Flughafen Zürich über die rechtlichen Grundlagen hinaus kaum definiert und damit auch nicht operationalisiert sind.

Der Ausgestaltung der Instrumente zur guten Führung und der Aufsicht, unter anderem bezüglich der Frage der internen Revision, des Risiko- und des Compliance-Managementsystems sowie deren Berichterstattung, ist auf allen Ebenen besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Informations- und Kommunikationstechnologie

Eine Reihe von Prüfungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie zeigt, dass die IKT-Strategie des Kantons trotz erheblichem Mitteleinsatz in den vergangenen Jahren die erwartete operative Wirkung hinsichtlich Effizienz und Effektivität der Applikationen noch nicht genügend entfalten konnte.

Die Führung und Steuerung der Informations- und Kommunikationstechnologie stellt sich bei den geprüften selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten unterschiedlich ausgeprägt dar. In allen Einheiten wird noch Potenzial hinsichtlich einer effektiven und effizienten Ausgestaltung der organisatorischen Strukturen und der Prozesse erkannt. Die generellen IT-Kontrollen konnten in den einzelnen geprüften Bereichen verbessert werden. Verschiedentlich bestehen Mängel insbesondere im Zugriffsschutz und der Benutzerverwaltung.

HR Management

Im HR-Management zeigt sich, dass die dezentrale Prozesslandschaft und die strukturelle Ausgestaltung des HR mit den damit zusammenhängenden Kompetenzdelegationen einen einheitlichen recht- und ordnungsmässigen Vollzug des Personalrechts nicht optimal unterstützen.

Aufgrund der aktuellen Herausforderungen wäre nach Ansicht der Finanzkontrolle eine integrale kantonsweite Strategie mit klaren Zielbildern, an denen sich die Direktionen und Ämter ausrichten könnten, hilfreich.

Prüfungen in verschiedenen Prüffeldern

Neben diesen übergeordneten Prüffeldern hat die Finanzkontrolle bei verschiedenen Organisationseinheiten Prüfungen zur Ordnungs- und Rechtmässigkeit vorgenommen:

— Entgelte und Gebühren
— Fiskaleinnahmen
— Staatsbeiträge
— Beschaffungswesen
— Immobilien und Bau
— Drittmittel in Lehre und Forschung
— Allgemeine Prüfungen zur Amtstätigkeit

Die Hinweise der Finanzkontrolle zur Beseitigung oder zur Vorbeugung von Mängeln, aber auch die Anregungen zur prozessualen und funktionalen Überprüfung von Strukturen und Prozessen wurden von den betroffenen Einheiten und den vorgesetzten Direktionen aufgenommen. Verbesserungen sind eingeleitet.

2
Unser Anspruch

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

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

Nachvollziehbarkeit und Transparenz
Die Finanzkontrolle gestaltet ihr Handeln jederzeit nachvollziehbar und klar. Sie steht mit den Verantwortlichen für die Dienst- und Oberaufsicht wie auch mit den von ihr beaufsichtigten Organisationen und Einheiten im Dialog und ist eine verlässliche Gesprächspartnerin. Sie verfolgt mit ihrer Aufgabenerfüllung klare Wirkungsziele – basierend auf einem ganzheitlichen risikoorientierten Prüfungsansatz. Im Zentrum stehen dabei die Massnahmen zur Behebung und Vorbeugung von Mängeln und Missständen, zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit sowie zur Sicherstellung der erforderlichen Transparenz und Verantwortlichkeit.

Wahrung der berufsständischen Grundsätze
Die Finanzkontrolle verpflichtet sich zur Einhaltung der berufsständischen Grundsätze und Qualitätsstandards. Die Erfüllung dieser Normen soll in effizienter und effektiver Weise sowie in der für das staatliche Handeln gebotenen Ausgestaltung erfolgen. Massgebend dabei sind das international anerkannte Rahmenwerk der obersten Rechnungskontrollbehörden (INTOSAI / ISSAI), der Schweizer Standard zur Abschlussprüfung (EXPERTsuisse, 2022) und das Handbuch zur Abschlussprüfung im öffentlichen Sektor (Konferenz der Schweizer Finanzkontrollen, 2022).

Qualifizierte und motivierte Mitarbeitende
Die Finanzkontrolle schafft ein motivierendes Umfeld, das die Mitarbeitenden in ihren Kompetenzen und Qualifikationen fördert und stärkt. Vertrauen und Wertschätzung, eine offene Diskussionskultur, kontinuierliche Weiterbildung, ein grosses persönliches Engagement sowie eine gute Vernetzung innerhalb der Schweiz und über die Landesgrenzen hinaus bilden dazu die Grundlage.

3

Leistungserbringung der Finanzkontrolle 2024

Finanzaufsicht

Basierend auf anerkannten Prüfungsmassstäben wurden in 36 Aufsichtsprüfungen wesentliche Prüffelder und Fragestellungen beleuchtet und beurteilt. Neben der Ordnungs- und Rechtmässigkeit befasste sich die Finanzkontrolle mit Aspekten des HR-Managements, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Public Corporate Governance.

Die Finanzkontrolle hat im Berichtsjahr 36 Aufsichtsprüfungen durchgeführt.

Insgesamt stellt die Finanzkontrolle fest, dass die Verwaltung und die weiteren beaufsichtigten Organisationen und Einheiten im Wesentlichen sorgfältig, qualifiziert sowie recht- und ordnungsmässig arbeiten.

Die Finanzkontrolle beleuchtet im Jahr 2024 neben der Ordnungs- und Rechtmässigkeit der Verwaltungstätigkeit mit Aspekten der Public Corporate Governance, der Informations- und Kommunikationstechnologie und des HR-Managements auch drei relevante übergeordnete strategische Themenfelder.

Mit der Aufsichtstätigkeit leistet die Finanzkontrolle einen kontinuierlichen Beitrag, dass die im Aufsichtsbereich stehenden Einheiten ihre Aufgaben wirtschaftlich, wirksam, gemäss berufsethischen Vorgaben sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen im Sinne der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen im Kanton Zürich erfüllen.

Alle Prüfungen und deren Ergebnisse wurden mit einem schriftlichen Bericht abgeschlossen und mit den Verantwortlichen der geprüften Stellen besprochen. Zu allen Feststellungen der Finanzkontrolle liegen Stellungnahmen der betroffenen Direktionen oder Anstalten vor. Im Rahmen der Semesterberichte vom 2. September 2024 und 6. März 2025 wurden die Ergebnisse inklusive Stellungnahmen den zuständigen

Aufsichtskommissionen des Kantonsrats sowie dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht.

Steuerung und Aufsicht von Beteiligungen

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 den Beteiligungen Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, Flughafen Zürich AG sowie beim Kantonsspital Winterthur beleuchtet und beurteilt.

Die selbstständige öffentlich-rechtliche Sozialversicherungsanstalt nimmt neben der Durchführung der Sozialversicherungen des Bundes auch wesentliche Aufgaben für den Kanton Zürich wahr. Die kantonale Steuerung und Aufsicht über die Sozialversicherungsanstalt ist im Quervergleich mit anderen Anstalten auffällig gering ausgeprägt. Anders als bei anderen Anstalten und wichtigen Beteiligungen fehlt eine klare Zuordnung zu einer Aufsichtskommission des Kantonsrats. Der Aufsichtsrat als Exekutivorgan genehmigt beispielsweise abschliessend den Jahresbericht und die Jahresrechnung, während der Regierungsrat die Steuerungs- und Überwachungsinstrumente im Sinne der Public Corporate Governance kaum nutzt. Die Geschäftsleitung hat zur Sicherstellung einer effektiven und verantwortungsvollen Führung der Organisation verschiedene Führungs- und Überwachungsinstrumente institutionalisiert und informiert den Aufsichtsrat. Damit der Aufsichtsrat die Geschäftsleitung wirksam überwachen und beraten kann, benötigt er nach Auffassung der Finanzkontrolle jedoch auch von der Geschäftsleitung unabhängige, direkte Zusatzinformationen. Eine Überprüfung der Governance bezüglich Funktionen, Verantwortlichkeiten und Prozessen erscheint angezeigt.

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 mit den Prozessen Risikocontrolling (Überwachung der Beteiligung), Führungsunterstützung (Unterstützung der Staatsvertretung) sowie Berichterstattung (Flughafenbericht) wahrnimmt. Gemäss PCG- Richtlinien 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. Ein umfassendes Beteiligungscontrolling beurteilt die jeweilige Situation basierend auf quantifizierbaren oder qualitativen Zielen. Diese für die kontinuierliche Überprüfung der Gewährleister- und Eignerinteressen 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. 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.

Der Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur gab im Jahr 2020 den Auftrag zur vollständigen Konzeption eines integralen Risikomanagements. Die aktuelle Ausgestaltung stellt eine Systematisierung und Quantifizierung der vorhandenen Risiken am Kantonsspital Winterthur sicher. Im internen Kontrollsystem zeigen sich dagegen einzelne Schwachstellen. Ebenso ist die Integration in die weiteren Kontrollfunktionen des Risikomanagements sowie bezüglich der organisatorischen Endverantwortung nochmals kritisch zu beurteilen. Nach wie vor offen ist die Frage, ob und in welcher Form eine interne Revision in Ergänzung zu den Instrumenten des Risikomanagements eingerichtet werden soll. Diese Frage stellt sich darüber hinaus auch bei anderen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons.

IKT-Strategie der Kernverwaltung

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 gewürdigt.

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.

Auch wenn im Bereich der Fachapplikationen die Effektivität im Vordergrund steht, sieht die IKT-Strategie eine klare Trennung von durch die Direktionen und Ämter verantworteten Fachbereichen (Verantwortung sowie fachliche Kompetenz für Business-Analyse und Prozesse) und technischem Betrieb vor. Für den technischen Betrieb der Fachapplikationen ist zentral das Amt für Informatik 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 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. Darüber hinaus wird kontinuierlich ein Inventar über Fachapplikationen erarbeitet, welches in der Folge einerseits einen Überblick erlaubt und andererseits eine Vereinheitlichung der Prozesse unterstützt. Eine Vielzahl von eingesetzten Fachapplikationen ist im Prüfungszeitpunkt noch nicht inventarisiert. Diese Situation birgt implizite Risiken und ist bezüglich Wirtschaftlichkeit in Frage zu stellen.

Die vorgenannte Analyse zeigt, 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 wirkmächtig.

Die strategische und operative Steuerung nimmt ihre definierten Aufgaben eher defensiv und nicht konsequent im Sinne der strategischen Vorgaben wahr. Ebenso sind die eingerichteten Controlling-Funktionen nicht oder nur ungenügend wirksam.

IKT-Governance bei selbstständigen Anstalten

Die Finanzkontrolle hat bei der Universität Zürich sowie den kantonalen Anstalten der somatischen Akutversorgung Einsicht in die IKT Governance genommen und die aktuelle Situation beurteilt. IKT-Governance lässt sich definieren als «Rahmen für die Führung, die organisatorischen Strukturen und Geschäftsprozesse, Standards und die Einhaltung dieser Standards, die sicherstellen, dass die IT der Organisation das Erfüllen der Strategien und Ziele unterstützt und ermöglicht.»

Im Allgemeinen ist die Maturität der IKT-Governance beim Universitätsspital als hoch einzuschätzen. Die Einhaltung der Grundsätze für gute IKT-Governance wird überwiegend zentral verantwortet. Verbesserungspotenzial zeichnet sich insbesondere bei einzelnen Aspekten der Verantwortung und der Konformitätsüberwachung ab. Als erhebliches Risiko bezüglich der IKT-Governance wird die Ausstattung mit genügenden physischen Mitteln (Finanzen und Personal) identifiziert, um die aktuellen Herausforderungen bewältigen zu können.

Im Gegensatz dazu werden Projekte und Innovationen am Kantonsspital Winterthur mehrheitlich von den einzelnen Fachabteilungen direkt angestossen. Die Projekte entsprechen oftmals kleineren Verbesserungen des aktuellen Betriebs oder die Ablösung von Lösungen, die am Ende ihres Lebenszyklus angelangt sind. Ein klares Zielbild würde helfen, die Zukunft der IKT besser zu planen und bei begrenzten finanziellen Mitteln einem mittel- bis langfristigen Finanzierungsproblem infolge Innovationsdrucks entgegenzuwirken. Das Kantonsspital Winterthur setzt die verfügbaren IKT-Mittel schwerpunktmässig in der Stärkung der Informationssicherheit und der Härtung der Systeme ein. Dabei erscheint das zentrale Risikomanagement eher gering ausgeprägt.

Auch bei der Universität Zürich erkennt die Finanzkontrolle bezüglich IKT-Governance Entwicklungspotenzial. Im Gegensatz zu den vorgenannten Gesundheitsinstitutionen ist bei der Universität der deutlich dezentraleren Organisationsstruktur Rechnung zu tragen. Dennoch würde nach Ansicht der Finanzkontrolle eine zentral abgestimmte, inhaltliche und finanzielle Mehrjahresplanung und eine systematische Messung der IT-Leistungen eine sach- und zeitgerechte Berücksichtigung der aktuellen und zukünftig erforderlichen IKT-Fähigkeiten besser Rechnung tragen. Die aktuell tiefe zentrale Innovationsquote führt zu Stau an übergeordneten Projekten und zu Insellösungen. Weiter ist nach Ansicht der Finanzkontrolle eine weitere Vereinheitlichung der IT-Prozesslandschaft, des Rollenmodells und der Vernetzung der einzelnen IT- und Digitalisierungs-Abteilungen anzustreben.

Generelle IT-Kontrollen

Der Kanton Zürich ist zur Aufrechterhaltung seiner Handlungsfähigkeit auf eine funktionierende und sichere IT-Infrastruktur angewiesen. Ein wichtiges Instrument sind effektive Kontrollmechanismen zur Überwachung (IT-Kontrollen). Neben Prüfungen in neuen Bereichen erfolgte 2024 eine Überprüfung von in der Vergangenheit festgestellten Schwachstellen. Trotz Verbesserungsmassnahmen zeigten sich weiterhin Mängel mit zeitnahem Handlungsbedarf – hauptsächlich im Zugriffsschutz und der Benutzerverwaltung.

Die Abhängigkeit der IT von externen Dienstleistungsunternehmen nimmt zu. Diese stellen dem Kanton Anwendungen auf ihrer eigenen oder auf der Infrastruktur von weiteren Anbietenden zur Verfügung, beispielsweise als Cloud-Lösung. Die Verantwortung bleibt auch in diesen Konstellationen beim Kanton, weshalb IT-Kontrollen diese ausgelagerten Dienstleistungen und die damit verbundenen Unternehmen umfassen müssen. Diese Verantwortung muss im Einzelfall noch stärker wahrgenommen werden.

Personalmanagement

Die Finanzkontrolle hat in verschiedenen Bereichen umfassende Prüfungen des Personalmanagements durchgeführt. Die Anforderungen an das Personalmanagement haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Mit einer strategischen und technologieorientierten Ausrichtung kann das Personalmanagement heute einen entscheidenden Beitrag zu einer effizienten und effektiven Aufgabenerfüllung der Verwaltung und zur Stärkung des Vertrauens in den Staat leisten.

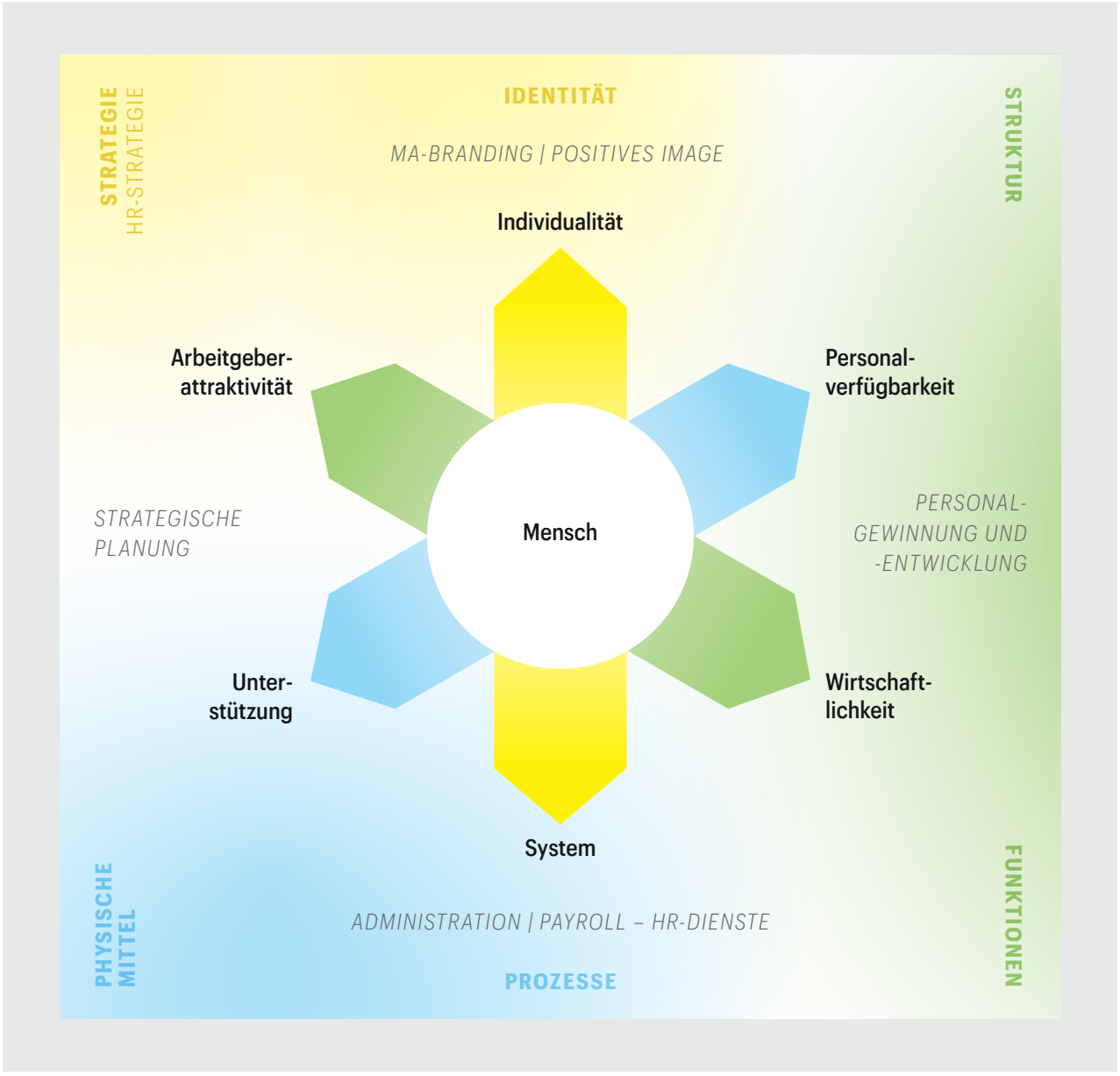

Abbildung 2: Wirkungsziele des Personalmanagements

Während in den vergangenen Legislaturperioden eine personalpolitische Strategie des Regierungsrats grundsätzlich die Fahrtrichtung des kantonalen HR vorgegeben hat, fehlen in der aktuellen Legislatur entsprechende verschriftlichte Zielsetzungen des Regierungsrats. Basierend auf den umfangreichen rechtlichen Grundlagen wäre nach Ansicht der Finanzkontrolle eine integrale Personalstrategie mit klaren Zielbildern, an denen sich die Direktionen und Ämter ausrichten können, unterstützend.

Nach Massgabe der Personalgesetzgebung werden Planung und Steuerung der Personalpolitik durch ein zielgerichtetes Personalcontrolling gefördert. Die Prüfungen der Finanzkontrolle zeigen, dass das zentrale Personalcontrolling in seiner gegenwärtigen Form kaum über Möglichkeiten verfügt, diese Aufgabe sachgerecht wahrzunehmen. Dies einerseits aufgrund der Tatsache, dass keine entsprechenden Zielsetzungen festgelegt sind, andererseits aber auch aufgrund der eingesetzten Instrumente, die kaum darauf ausgelegt sind, Entwicklungen zu antizipieren.

Ein konstruktives Zusammenspiel der Führungskräfte auf allen Ebenen und der HR-Dienste stellt eine zentrale Anforderung für eine optimale Aufgabenerfüllung dar. Eine effektive und effiziente Prozess- und Funktionsgestaltung (Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung) der HR-Dienste bei Linienstellen, auf Amts- und Direktionsebene sowie beim Personalamt der Finanzdirektion ist herausfordernd. So besteht nicht in allen untersuchten Einheiten ausreichend Gewähr, dass die Prozesse genügend zielgerichtet und wirtschaftlich ausgestaltet sind. Die Finanzkontrolle stellt darüber hinaus auch verschiedentlich Verletzungen personalrechtlicher Bestimmungen fest. Die Einsichtnahme in die massgebenden Dokumente zeigt, dass keine, veraltete oder nichtzutreffende Rechtsgrundlagen wiederholt zu Unsicherheiten und im Einzelfall zu nicht rechtmässigen Entscheidungen und Handlungen führten. Ebenso vermag die Stellenplanbewirtschaftung im Einzelfall keine genügende Steuerungsrelevanz zu entwickeln.

Die dezentrale Prozesslandschaft unterstützt einen einheitlichen recht- und ordnungsmässigen Vollzug des Personalrechts nicht optimal. Eine klare strategische Positionierung unter gleichmässigem Einbezug aller Wirkungsziele des HR-Managements erscheint aus Sicht der Finanzkontrolle angezeigt.

Entgelte und Gebühren

Die Prüfungen der Entgelte und Gebühren beim Handelsregisteramt und bei den kantonalen Hochschulen zeigen, dass die eingerichteten Prozesse stabil aufgesetzt sind und eine zeitgerechte wie auch vollständige Verrechnung sicherzustellen vermögen.

Das Handelsregisteramt sieht sich mit einem sinkenden Kostendeckungsgrad konfrontiert, was insbesondere auf zunehmend ressourcenintensivere regulatorische Vorgaben zurückzuführen ist. Insgesamt ist der Fallbearbeitungsprozess – nicht zuletzt auch aufgrund der Bestimmungen – immer noch geprägt von zahlreichen manuellen und ressourcenbindenden Teilschritten. Es erscheint erforderlich, zeitnah weitere Digitalisierungsschritte einzuleiten und die Prozessgestaltung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben weiterhin zu optimieren.

Bei den vier kantonalen Hochschulen wurden seit 2012 die Semestergebühren von 720 Franken nicht mehr angepasst. Ebenfalls liegen diese unter dem schweizerischen Durchschnitt der öffentlichen Hochschulen von 790 Franken. Eine Angleichung an die aufgelaufene Teuerung oder

den schweizerischen Durchschnitt ergäbe ein jährliches Ertragspotenzial zwischen 3,7 und 6,7 Mio. Franken. Wird die Normstudiendauer überschritten, werden bisher bei allen Hochschulen – trotz vorliegender rechtlicher Grundlage – keine erhöhten Gebühren eingefordert. Die Universität wird ab dem Herbstsemester 2028 die entsprechenden Semestergebühren erhöhen.

Besondere Fragestellungen ergeben sich überdies bei der Festlegung der Semestergebühren für ausländische Studierende sowie bezüglich Art der Finanzierung bzw. Erlass von Studiengebühren bei notleidenden Studierenden.

Fiskaleinnahmen

Die Prozessgestaltung hinsichtlich Rechnungsstellung der Erbschafts- und Schenkungssteuern wie auch betreffend Nachsteuern und Bussen ist aufgrund von manuellen Abläufen und fehlender automatisierter Schnittstellen nicht optimal. Eine Überprüfung drängt sich auf. Dabei sind insbesondere Massnahmen in Erwägung zu ziehen, die einen durchgängigen digitalen Workflow sicherstellen.

Staatsbeiträge

Die Finanzkontrolle hat Prüfungen beim Hochschulamt und zu Massnahmen im Bereich der Coronakredite durchgeführt.

Die Prüfungen beim Hochschulamt zeigen, dass die Beiträge im Nicht-Hochschulbereich mit der nötigen Sorgfalt ausgerichtet werden. Eine besondere Herausforderung stellt die Vermeidung von Doppelfinanzierungen durch verschiedene Organisationseinheiten des Kantons, aber auch durch die öffentliche Hand dar. Dazu ist nach Ansicht der Finanzkontrolle einerseits eine Stärkung der kantonsinternen Koordination und andererseits die Anforderungen an die Offenlegungspflichten der Gesuchstellenden zu prüfen.

Die Prüfung der Überwachung der finanziellen Corona-Massnahmen zeigt eine gute und stabile Situation im Rahmen der regulatorischen Vorgaben. In einzelnen Bereichen wäre eine proaktivere Bearbeitung zu prüfen.

Darüber hinaus hat die Finanzkontrolle die Beiträge und Darlehen an die Eleonorenstiftung (Kinderspital Zürich) untersucht. Der entsprechende Bericht wurde durch die Gesundheitsdirektion integral veröffentlicht.

Beschaffungswesen

Die Kantonspolizei hat in jüngster Vergangenheit erkennbar in eine Professionalisierung des Beschaffungswesens investiert. Diese Investitionen haben jedoch bei IT-Beschaffungen noch nicht in allen Fällen zur angestrebten Qualität geführt. Verbesserungsbedarf besteht auch im Umgang mit potenziellen Interessenkonflikten. Es gilt den eingeschlagenen Weg konsequent weiterzuverfolgen, um Risiken effektiv vorzubeugen.

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich verfügen über keine explizite Beschaffungsstrategie. Hinsichtlich Compliance sind die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich zweckmässig, funktional und pragmatisch organisiert. Bei der Integration der Anforderungen zur Nachhaltigkeit der Beschaffung besteht noch Verbesserungspotenzial. Die Unterteilung der Geschäftsbereiche in einen dem Vergaberecht nicht unterstellten Marktbereich und einen unterstellten Monopolbereich ist herausfor-

dernd. Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich legen die in diesem Zusammenhang massgebende Mehrheitsregelung grosszügig aus und unterstellen damit einzelne Beschaffungen nicht dem öffentlichen Beschaffungsrecht.

Immobilien und Bau

Das öffentliche Submissionsrecht dient der Gewährleistung von Transparenz, Gleichbehandlung und Wettbewerb bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Prüfung eines Neubauprojekts für die Universität Zürich legte Verbesserungspotenzial bei der konsequenten Einhaltung der formalen Anforderungen an die Projektführung offen. Insbesondere die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit von Vergaben und Verträgen sowie die Ausgestaltung von Schnittstellen zwischen Hochbauamt, Bildungsdirektion und Universität bei Ausstattungen sind nach Ansicht der Finanzkontrolle zu überprüfen und Verbesserungen vorzusehen.

Die Zusammenarbeit zwischen Hochbauamt und Universität stellt eine wichtige Schnittstelle dar. Die Details zwischen dem Kanton und der Universität sind dabei in der Vereinbarung betreffend Immobilien der Universität Zürich und der Vereinbarung betreffend Bauprojektmanagement-Dienstleistungen zwischen der Baudirektion, der Bildungsdirektion und der Universität festgelegt. Die Prüfung hat gezeigt, dass die etablierte Praxis verschiedentlich von der prozessualen und funktionalen Festlegung abweicht. Eine Projektgruppe analysiert die Abweichungen und erarbeitet neue Festlegungen.

In einer umfassenden Prüfung hat die Finanzkontrolle die Praxis der Reserven bei Bauprojekten beleuchtet. Diese Reserven umfassen definitionsgemäss Ungenauigkeiten des Kostenvoranschlags, offene Reserven für Unvorhergesehenes, verdeckte Reserven und Bauherrenreserven. Verdeckte oder versteckte Reserven sind im öffentlich-rechtlichen Kontext unzulässig. Ebenso sind Bauherrenreserven, die im Wesentlichen Bestellungsänderungen abdecken, im Rahmen der demokratischen Legitimation von Baukrediten nicht vorgesehen bzw. nicht zulässig. Zusammenfassend lässt sich aufgrund der geprüften Projekte festhalten, dass das Hochbauamt in der Praxis einheitlich mit Reserven in der Höhe von rund 10 % arbeitet. Obwohl sie als «Reserven für Unvorhergesehenes» bezeichnet werden, handelt es sich dabei um eine Vermischung der Kostenungenauigkeit und der Reserven für Unvorhergesehenes. Insgesamt erscheint sowohl die Festlegung bei 10 % als auch der Umgang mit Reserven sachgerecht. Die Prüfung zeigte jedoch im Einzelfall Verbesserungspotenzial bei der Projektführung und Bewirtschaftung sowie in der Prozessgestaltung.

Amtstätigkeit

Die Finanzkontrolle hat im Amt für Landschaft und Natur bei der Abteilung Wald und im Strickhof eine umfassende Prüfung der Amtstätigkeit durchgeführt. Ebenso fand eine Prüfung beim Migrationsamt statt.

Die Zürcher Forstwirtschaft weist eine herausfordernde wirtschaftliche Situation auf. Auch die Bundesziele einer nachhaltigen Entwicklung – Ökologie, Gesellschaft und Ökonomie – werden nicht vollständig erreicht. Im operativen Geschäft der Abteilung Wald des Amts für Landschaft und Natur zeigen sich Auffälligkeiten, die teilweise als ursächlich für die vorgenannte Situation zu betrachten sind.

Am Strickhof bestehen teilweise informelle Strukturen, die über die vorgesehene Aufbau- und Ablauforganisation hinaus in erheblichem Um-

fang die Prozessgestaltung, Koordination, Steuerung sowie insbesondere die Ausgestaltung und Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen beeinflussen. Diese Situation stellt eine besondere Herausforderung in Bezug auf eine rechtskonforme, konsistente Aufgabenerfüllung dar. Die aktuelle Ausgestaltung des IKS unterstützt die Kontrollanforderungen der finanzrelevanten Prozesse nur bedingt.

In einzelnen Aspekten hat das Amt für Landschaft und Natur bereits Anpassungen in den Bereichen Wald und Strickhof eingeleitet. Diese Bemühungen müssen nach Ansicht der Finanzkontrolle konsequent weiterverfolgt und mit zusätzlichen Massnahmen ergänzt werden.

Sowohl beim Strickhof als auch beim Migrationsamt besteht aktuell kein umfassendes Informationssystem zur Erhebung massgebender finanzieller Kennzahlen, das als Entscheidungsgrundlage zur Steuerung, Überwachung und Verbesserung des finanziellen Leistungsangebots beigezogen werden kann.

Drittmittel in Lehre und Forschung

Die Prüfung der Drittmittel bei der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften sowie beim Universitätsspital Zürich geben zu keinen besonderen Bemerkungen Anlass. Bei der Universität Zürich bilden die Drittmittel einen zentralen Pfeiler der Finanzierung. Zentral im Zusammenhang mit Drittmitteln ist die Freiheit von Forschung und Lehre – dafür führt die Universität eine öffentliche Transparenzliste.

Ein verstärktes übergeordnetes Controlling und Reporting zu Handen der Universitätsleitung der über 7000 Drittmittel an der Universität sowie der Reserven erscheint erstrebenswert. Dieses Drittmittel – respektive Reservencontrolling sollte mit klaren Zielen und Massnahmen unterlegt sein.

Besondere Prüfungsaufträge

Im Berichtsjahr hat die Finanzkontrolle einen besonderen Prüfungsauftrag gemäss § 16 Finanzkontrollgesetz bearbeitet und abgeschlossen. Auftraggeberin war die Justizkommission. Geprüft wurde eine Fragestellung mit personalrechtlichem Kontext. Die Empfängerschaft der Berichterstattung von besonderen Prüfungsaufträgen beschränkt sich auf die auftraggebende Organisation.

Abschlussprüfung

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

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

Mit dem Vermerk vom 8. April 2024 und dem Bericht vom 13. Mai 2024 bestätigte die Finanzkontrolle, dass nach ihrer Beurteilung die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich sowie die Einzelabschlüsse der konsolidierten öffentlich-rechtlichen Anstalten für das am 31. Dezember 2023 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften entsprechen.

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

Die Prozesse zur Rechnungsführung und Rechnungslegung sind weitgehend stabil eingerichtet und werden im Wesentlichen sorgfältig durchgeführt. Den geprüften Organisationseinheiten und den vorgesetzten Direktionen wurden Fehler, Mängel und weitere Auffälligkeiten zur Rechnungsführung bzw. Rechnungslegung in Form von Feststellungen und ergänzenden Hinweisen zur Kenntnis gebracht. Die nicht korrigierten Fehler – sowohl einzeln als auch gesamthaft – sind in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2023 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil.

Revisionsstellenmandate

Aufgrund von besonderem öffentlichem Interesse führte die Finanzkontrolle diverse Revisionen bei Drittorganisation durch.

Im Berichtsjahr hat die Finanzkontrolle bei einzelnen Organisationen Prüfungen von Jahresabschlüssen oder im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss stehenden Ausweisen vorgenommen (siehe Liste in Anhang 2).

Im Sinne der rechtlichen Grundlagen nimmt die Finanzkontrolle Aufträge zur Abschlussprüfung nur dort an, wo ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Dieses gilt dann als gegeben, wenn sich daraus positive Effekte auf die Kernaufgabe der Finanzaufsicht ergeben. Die grössten Einzelmandate auf Revisionsstellenbasis betreffen die beiden Kantonalorganisationen der anerkannten Religionsgemeinschaften; die Evangelisch-reformierte Landeskirche und die Römisch-katholische Körperschaft. Basierend auf einer neuen Einschätzung hat die Finanzkontrolle im Jahr 2024 die Mandate bei den beiden Kantonalorganisationen der anerkannten Religionsgemeinschaften niedergelegt.

Weiter wirkt die Finanzkontrolle bei wenigen nationalen Fachkonferenzen sowie bei einzelnen interkantonalen Konkordaten als Abschlussprüferin.

Innerhalb des Mandatsbereichs führt die Finanzkontrolle diverse AHV-Arbeitgeberkontrollen sowie Prüfungen der Familienzulagen durch, soweit diese im Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle liegen. Diese Prüfungen erscheinen aufgrund der Synergieeffekte effizient und vermeiden für die betroffenen Einheiten zusätzliche Aufwendungen. Ein seit mehreren Jahren ausgeführter Auftrag betrifft die Prüfung der Abrechnungen der vier AJB-Regionen mit den Gemeinden.

Im Sinne bundesrechtlicher Bestimmungen prüft die Finanzkontrolle die Erhebung der direkten Bundessteuer und die Ablieferung des Bundesanteils. Ebenfalls aufgrund von Bundesrecht wird die Abrechnung über die individuelle Prämienverbilligung beurteilt.

4 Grundlagen

Auftrag und Wirkung

Kantonsverfassung und Finanzkontrollgesetz definieren den Auftrag der Finanzkontrolle.

Der Auftrag der Finanzkontrolle leitet sich direkt aus Art. 129 der Kantonsverfassung ab. Die Finanzkontrolle ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Kantons. Sie erfüllt Aufgaben die aus einem eigenen gesetzlichen Auftrag sowie einem Unterstützungsauftrag für den Kantonsrat, den Regierungsrat, die Direktionen, die Gerichte und die Anstalten bestehen.

Der eigene Auftrag der Finanzkontrolle ergibt sich direkt aus den gesetzlichen Bestimmungen. In der Aufgabenerfüllung ist sie Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten berufsständischen Grundsätzen der Revision und der Aufsicht verpflichtet. Der Finanzaufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen der Kantonsrat, die Ombudsperson und die Datenschutzbeauftragte, die kantonale Verwaltung, die Justizverwaltung, die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons, Dritte, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden oder an denen sich beaufsichtigte Stellen direkt oder indirekt beteiligen sowie Organisationen und Personen, die kantonale Leistungen gestützt auf das Staatsbeitragsgesetz oder andere kantonale Erlasse empfangen.

Der Unterstützungsauftrag ist allgemein im Finanzkontrollgesetz festgehalten. So unterstützt die Finanzkontrolle den Kantonsrat und den Regierungsrat bei ihren Aufsichtsaufgaben. Im Rahmen dieser Funktion kann die Finanzkontrolle im ganzen Zuständigkeitsbereich der jeweiligen staatlichen Stelle tätig sein.

Im Sinne der berufsständischen Grundlagen besteht die Aufgabe insbesondere darin, dazu beizutragen, dass die Verwaltung ihre Aufgaben wirtschaftlich, wirksam sowie unter Einhaltung von Gesetzen und sonstigen Bestimmungen erfüllt. Die Wirkung der Finanzkontrolle ist darauf ausgerichtet, mit unabhängigen, risikobasierten und objektiven Prüfungen und Beratungen, Erkenntnisse zu erarbeiten, welche die Fähigkeit der Organisation unterstützen, Werte zu schaffen, zu schützen und zu erhalten und staatliche Führung, Steuerung und Überwachung zu stärken.

Das Wirkungsmodell der Finanzkontrolle erlaubt – bezogen auf die vorgenannten Aufgaben und Zielsetzungen – die verschiedenen Phasen der Tätigkeit einzeln zu analysieren und zu überwachen.

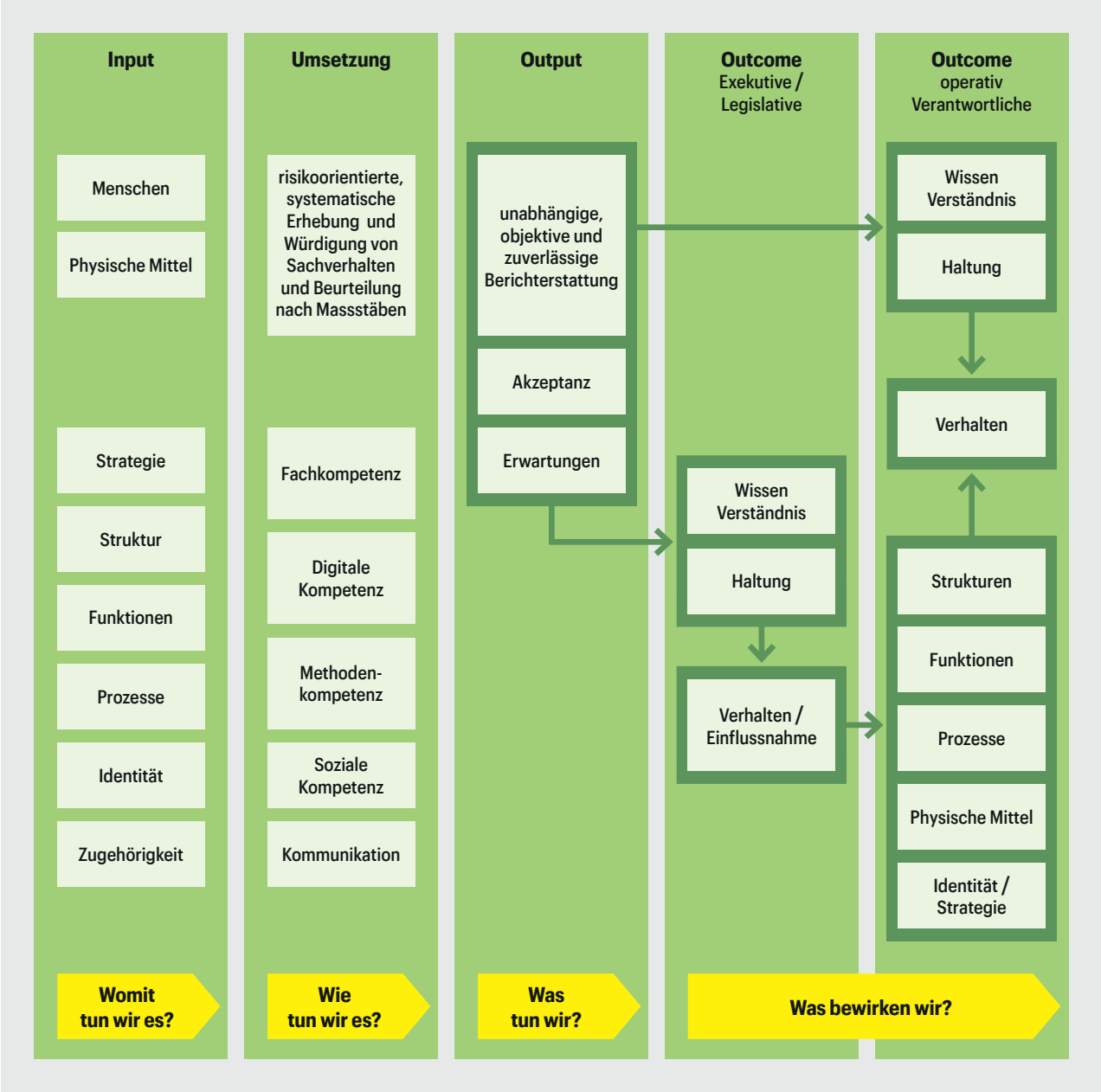

Abbildung 3: Wirkungsmodell der Finanzkontrolle

Input (Womit erfüllen wir unsere Aufgabe?)

Eine genügende finanzielle und personelle Ausstattung sowie ein ganzheitliches Organisationsverständnis bilden die Grundlagen für eine wirkungsvolle Aufgabenerfüllung.

Knappe personelle und finanzielle Mittel

Die Finanzkontrolle ist überschaubar strukturiert und ist geprägt von durchgängigen und flachen Hierarchien (detaillierte Angaben zur Aufbauorganisation und zu den finanziellen Mitteln finden sich unter Titel 5, Organisation). Die aktuelle personelle und finanzielle Ausstattung der Finanzkontrolle determiniert ihre Leistungsfähigkeit. Dennoch erscheint aufgrund der konsequent risikoorientierten Vorgehensweise gegenwärtig eine sachgerechte Aufgabenerfüllung und Wirksamkeit sichergestellt.

Organisationale Ausgestaltung

Die Qualitätspolitik der Finanzkontrolle richtet sich an ordnungsmässigen, wirtschaftlichen, ethischen, effizienten und wirksamen Abläufen aus, um zeitgerechte und fachlich einwandfreie Abschlussprüfungen und Finanzaufsichtsleistungen zu erbringen. Durch Normen und Leitlinien werden Glaubwürdigkeit, Transparenz, Qualität und Professionalität der Finanzkontrolle gesichert.

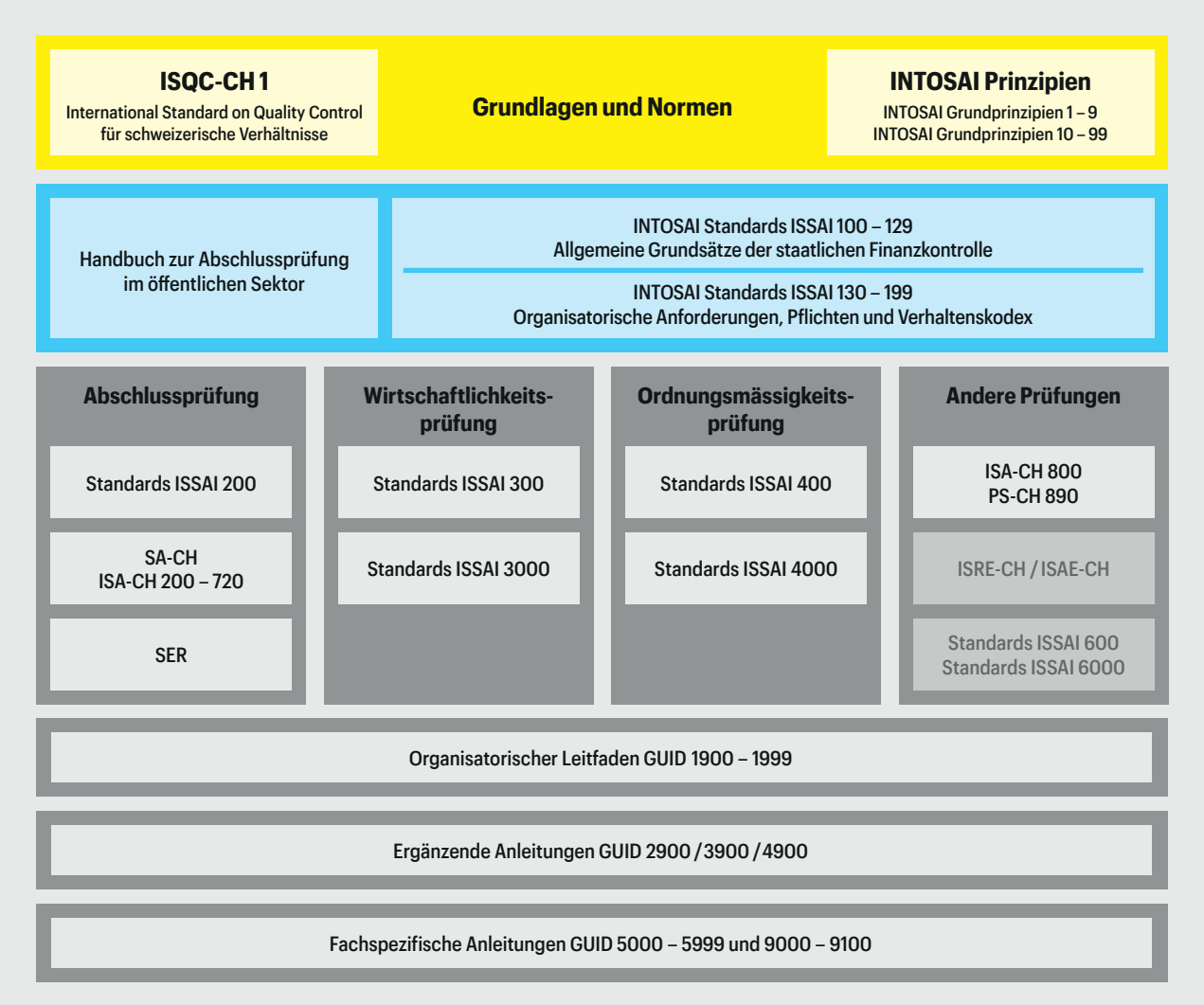

Abbildung 4: Grundlagen und Normen

Die fachlichen Normen erfüllen einen doppelten Zweck; sie sollen einen Massstab für die staatliche Finanzkontrolle liefern und das Vertrauen der Interessen- und Anspruchsgruppen in die Arbeit der Finanzkontrolle stärken.

Die Finanzkontrolle verfügt über eine stabile und tragfähige Struktur. Die Prozesse sind definiert. Die Finanzkontrolle unterhält ein Qualitätsmanagementsystem nach den Anforderungen der Norm ISO 9001:2015 und lässt sich hierfür regelmässig zertifizieren. Die letzte Zertifizierung erfolgte im Januar 2024. Die Finanzkontrolle bezieht die Qualitätsanforderungen auf sämtliche Dienstleistungen sowie auf alle Strukturen, Prozesse und Personen, die direkt oder indirekt mit der Erfüllung des Auftrags befasst sind.

Umsetzung (Wie erfüllen wir unsere Aufgabe?)

Die Finanzkontrolle nimmt eine ganzheitliche Sicht auf die geprüften Einheiten und ihre Aufgaben ein und legt grossen Wert auf die kontinuierliche Entwicklung ihrer Kompetenzen.

Risikoorientierte Prüfungsauswahl

Die Finanzkontrolle prüft in finanzrelevanten Bereichen neben der Einhaltung von rechtlichen Bestimmungen insbesondere,

— inwieweit die organisatorische Struktur und Prozesse für die unterschiedlichen Aufgabenstellungen zweckmässig und zielorientiert ausgestaltet sind,
— ob geeignete Instrumente und Methoden Anwendung finden, die zu einer effizienten Aufgabenwahrnehmung beitragen,
— ob sachgerechte Steuerungs- und Überwachungsmassnahmen zur Einhaltung der festgelegten Prozesse und Abläufe eingerichtet und wirksam sind,
— Konzepte vorhanden sind, die sich mit den zu erwartenden Entwicklungen befassen und darauf aufbauend entsprechende Planungs- und Handlungsalternativen beschreiben.

Basierend auf einer Mehrjahresbetrachtung der Organisationen und Amtsstellen im Aufsichtsbereich erarbeitet die Finanzkontrolle jährlich Prüfungsaufträge. Dabei stehen insbesondere folgende Aspekte im Zentrum der Risikobeurteilung:

— Rechte von Bevölkerung, Unternehmen sowie öffentlichen Stellen,
— Interessen bzw. Erwartungen von Öffentlichkeit und Gesetzgeber,
— Bedeutung bestimmter gesetzlicher Vorschriften,
— Mögliche Verstösse gegen einschlägige gesetzliche und sonstige Vorschriften,
— Grossprojekte der öffentlichen Hand,
— Empfängerinnen und Empfänger öffentlicher Mittel,
— Grundsätze von Good Governance,
— Rollen verschiedener öffentlicher Stellen,
— Verstösse gegen interne Kontrollmechanismen oder Fehlen eines angemessenen Risikomanagements,
— Ergebnisse bisheriger Prüfungen.

Kontinuierliche Aus- und Weiterbildung

Das berufsständische Umfeld ist einer kontinuierlichen Entwicklung unterworfen. So wurden mit Wirkung ab 2025 die Berufsgrundlage der Internen Revision mit den Global Internal Audit Standards komplett neu gefasst. Alle für die Arbeit der Finanzkontrolle massgebenden Grundlagen und Normen verfolgen in ihrer Grundkonzeption eine zeit- und sachgerechte Sicherstellung der Qualität der durchgeführten Prüfungen, die Stärkung der Glaubwürdigkeit der Prüfberichte für die Nutzerinnen und Nutzer sowie die Erhöhung der Transparenz des Prüfprozesses. Um diese sachgerecht und wirkungsvoll in der Praxis der Finanzkontrolle umzusetzen, ist eine konsequente und kontinuierliche Aus- und Weiterbildung zur Erlangung und Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen unabdingbar. Die Finanzkontrolle erfüllt diese Aufgabe mit internen Ausbildungs- und Informationstagen, mit externen Aus- und Weiterbildungen sowie mit Selbststudium der einzelnen Mitarbeitenden. Aus den berufsständischen Grundlagen sind jährliche Weiterbildungen im Umfang von 60 Stunden pro Mitarbeiterin / Mitarbeiter gefordert.

Diese Anforderung wurde von der Finanzkontrolle im Jahr 2024 deutlich erfüllt.

Engagement in nationalen und internationalen Fachverbänden

Aktuelle Entwicklungen begleitet die Finanzkontrolle aktiv in nationalen und internationalen Fachverbänden und Arbeitsgruppen. Namentlich stellt die Finanzkontrolle des Kantons Zürich das Präsidium der Fachvereinigung der Finanzkontrollen der deutschsprachigen Schweiz und führt deren Geschäftsstelle (siehe www.finanzkontrolle.ch). Weiter engagiert sich die Finanzkontrolle des Kantons Zürich im Leitungsgremium der Schweizerischen Konferenz der Finanzkontrollen. Diese dient als gesamtschweizerisches Bindeglied aller Finanzaufsichtsinstitutionen von Bund, Kantonen und Städten. Zudem ist sie in der Fachkommission für den öffentlichen Sektor von EXPERTsuisse vertreten. Die globalen Entwicklungen im Berufsstand beeinflussen die Arbeit der Finanzkontrolle in erheblicher Weise. Es ist deshalb angezeigt, dass auch international ein Austausch stattfindet. Als Mitglied des Deutschen Instituts für Interne Revision wirkt die Finanzkontrolle im Arbeitskreis der internen Revision in öffentlichen Institutionen mit. Ebenso ist die Finanzkontrolle Mitglied von EURORAI (Vereinigung der regionalen Rechnungskontrollbehörden in Europa) und verfolgt damit die Entwicklungen der Finanzkontrollen in den angeschlossenen europäischen Ländern.

Output (Was tun wir?)

Die Finanzkontrolle kommuniziert sorgfältig in unabhängigen, objektiven und zuverlässigen Berichten. Der Semesterbericht ist das zentrale Kommunikationsinstrument gegenüber Kantonsrat und Regierungsrat.

Kommunikation

Mit der mündlichen und insbesondere der schriftlichen Berichterstattung soll die Fähigkeit des Kantons, Werte zu schaffen, zu schützen und zu erhalten bestmöglich unterstützt werden. Die Wirksamkeit der Berichterstattung ist dabei massgeblich abhängig von der Akzeptanz der Erkenntnisse durch die Berichtsempfänger. Um diese zu erreichen, müssen die Erwartungen der Öffentlichkeit, der Politik, des Regierungsrats sowie des Managements der geprüften Einheit genügend berücksichtigt sein.

Die Aufgabe der Finanzkontrolle ist vielfältig und bedingt auch in der schriftlichen und mündlichen Kommunikation Differenzierungen. Die Einhaltung der Ordnungs- und Rechtmässigkeit wie beispielsweise die Korrektur von Fehlern und Mängeln oder die Sicherstellung von Prozessen mit internen Kontrollmassnahmen verlangen eine klare Benennung der Erkenntnisse und erfordern unmittelbar Massnahmen. Dagegen sind verschiedene Prüfungen darauf angelegt, strategische, konzeptionelle oder die Wirtschaftlichkeit betreffende Fragestellungen zu beurteilen. Bei diesen Prüfungen kommt der Berichterstattung insbesondere die Aufgabe zu, Transparenz und Verständnis zu schaffen, damit eine Entwicklung einzuleiten oder zu unterstützen und allenfalls Verhaltensänderungen zu bewirken. Bei dieser Art von Prüfungen bedient sich die Finanzkontrolle neben den Methoden der Aufsichtsprüfungen ergänzend auch Methoden der Beratung.

Richtigerweise verfügt die Finanzkontrolle über keine Weisungsbefugnis. Eine solche würde einerseits die Unabhängigkeit der Finanzkontrolle und andererseits die Verantwortung des Managements und der operativen Ebene in unzulässiger Weise einschränken.

Semesterberichterstattung

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

Jahresgespräche

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

Mit den Audit Committees respektive Finanzausschüssen des Universitätsrats sowie der Spitalräte des Universitätsspitals, des Kantonsspitals Winterthur, der Psychiatrischen Universitätsklinik und der Integrierten Psychiatrie Winterthur finden jeweils Revisionsbesprechungen statt. Auf diese Weise ist auch bei den Anstalten der direkte Kontakt zu den jeweiligen Exekutiven sichergestellt.

Die sich aus der Auswertung der Gespräche ergebenden generellen Fragestellungen sind in die Prüfungsplanung des Jahrs 2025 eingeflossen.

Outcome (Was bewirken wir?)

Die Finanzkontrolle analysiert ihre Wirkung mit Nachschauprüfungen und mit Beobachtung von Reaktionen der verantwortlichen Ebenen der Führung, der Steuerung und der Aufsicht.

Mittels sogenannten Nutzgesprächen werden sämtliche Aufsichtsprüfungen finanzkontrollintern basierend auf den Stellungnahmen der Direktionen hinsichtlich der unmittelbar erzielten Wirkung analysiert. Darüber hinaus geben auch die Rückmeldungen der Aufsichtskommissionen, des Regierungsrats und der operativ Verantwortlichen Hinweise auf die Wirkung der Arbeit der Finanzkontrolle. Mit Nachschauprüfungen werden die Umsetzung von konkreten Empfehlungen sowie eingeleitete Entwicklungen überprüft.

Insgesamt erscheint die Wirkung der Finanzkontrolle relevant und findet Anerkennung auf allen verantwortlichen Ebenen.

5 Organisation

Die Aufbauorganisation der Finanzkontrolle ist in drei Abteilungen und eine Gruppe «Besondere Aufgaben» gegliedert.

Für jede Revision wird aus dem Kreis aller Prüferinnen und Prüfer die geeignete Personalzusammensetzung definiert. Spezifisches Wissen und Erfahrung stellen Einflussfaktoren dar.

Der resultierende Austausch zwischen den Mitarbeitenden verschiedener Abteilungen fördert eine gleichmässige Qualität und den Wissensaustausch. Ebenso ermöglicht dieses Vorgehen eine optimale Ressourcennutzung.

Die Aufbauorganisation mit drei durchlässigen Abteilungen und der Gruppe «Besondere Aufgaben» bildet die Basis dafür. Die Kadermitarbeitenden nehmen bei den Aufsichtsprüfungen zur Qualitätssicherung die fachliche Auftragsverantwortung wahr. Die abschliessende Entscheidungskompetenz liegt bei der Leitung Finanzkontrolle.

Personal

Mitarbeitende der Finanzkontrolle

Per 31. Dezember 2024 arbeiten 33 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Finanzkontrolle. Im Berichtsjahr waren ein Austritt und zwei Neueintritte zu verzeichnen. Die 33 Mitarbeitenden beanspruchen aktuell 29,8 Vollzeiteinheiten. 30 Vollzeiteinheiten entsprechen der Zielgrösse, welche im Jahr 2021 in einer vertieften Diskussion mit der Geschäftsleitung des Kantonsrats als sachgerecht bezeichnet wurde.

Leitungsteam Finanzkontrolle, von links: Matthias Maag, Daniel Strebel, Martin Billeter, Jennifer Angliker, Konrad Vonlanthen, Simon Spillmann

Leitung

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

Abteilung A

Baudirektion, Bau-, Personal- und IT-Revision, Staatskanzlei, Justizverwaltung, SVA, GVZ

Matthias Maag Abteilungsleiter
Tom Molag Stv. Abteilungsleiter
Markus Büchler
Alexander Debrunner
Christian Frutiger
Michael Heldstab
Robert Kunfermann
Stefan Müller
Sonny Schärli
Raphael Tschan

Abteilung B

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

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

Abteilung C

Gesundheitsdirektion, Bildungsdirektion, Anstalten des Bildungswesens, EKZ

Jennifer Angliker Co-Abteilungsleiterin
Simon Spillmann Co-Abteilungsleiter
Andreas Bechtiger
Richard Bruder
Merve Kameric
Stefan Käser
Arnel Mesic
Sandra Mostowfi
Lars Weber

Besondere Aufgaben

Anstalten des Gesundheitswesens, ZVV, Methodisches, besondere Prüfungsaufträge

Lukas Borner
Evelyne Messmer
Wojtek Rogalski

Finanzen

Die Finanzkontrolle weist 2024 einen Nettoaufwand von 5,38 Mio. Franken aus.

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

Als Revisionsstelle wirkt die Finanzkontrolle des Kantons St. Gallen. Die Benennung der Revisionsstelle obliegt dem Begleitenden Ausschuss.

Die Zahlen präsentieren sich wie folgt:

Erfolgsrechnung (in Fr. 1'000)

	Budget 2024	Rechnung 2024
Personalaufwand	5'929	5'921
Sachaufwand	511	479
Interne Verrechnungen	214	198
Aufwand	**6'654**	**6'598**
Ertrag	**1'210**	**1'217**
Saldo	**5'444**	**5'381**

6
… zum Schluss

Transparenz im Spannungsfeld «Einfachheit versus Komplexität».

Komplizierten Realitäten kann mit einfachen Erklärungen und Rezepten begegnet werden. Was zu schön klingt, um wahr zu sein, ist es möglicherweise auch.

Einfache Erklärungen spielen in der öffentlichen und politischen Diskussion eine wichtige Rolle: Ihre Einfachheit ermöglicht die Teilhabe und Teilnahme der gesamten Bevölkerung. Staatliche Informationen werden zu diesem Zweck gezielt in einfache Sprache übersetzt. Die einfachen Erklärungen müssen aber der Realität bzw. Wahrheit entsprechen, sonst sind sie irreführend – oder eben «fake».

Allerdings wird die Welt – oder weniger hoch gegriffen – wird der Kanton Zürich komplizierter: Gesetze, Verordnungen und weitere Regelungen mit bindenden Inhalten werden zahlreicher und kleinteiliger. Die Gründe sind vielfältig. Von der Reglementierung des Umgangs mit knapper werdenden Ressourcen bis zum Wandel des gutschweizerischen Kompromisses. Dieser kommt statt durch eine Einigung in der Mitte der Interessen vermehrt nur durch die kumulative Berücksichtigung aller Individualinteressen zustande.

Hat die einfache Erklärung ausgedient? Nein. Es muss der Politik gelingen, das staatliche Handeln der Bevölkerung verständlich zu machen – so einfach wie möglich. Der Staat darf nicht unerklärlich sein und damit für die breite Masse unverständlich werden.

Politikerinnen und Politiker müssen hierzu die Komplexität aber selbst meistern. Sie müssen verstehen, wie der Staat agiert, um ihn erklären und lenken zu können. Sie benötigen Transparenz über die kantonale Verwaltung und ihre Anstalten, müssen Fehlentwicklungen und Chancen erfassen.

Den Verantwortlichen diese Transparenz zu verschaffen, ist und bleibt ein zentraler Anspruch der Finanzkontrolle. Unabhängig, objektiv und kompetent.

Die Finanzkontrolle dankt abschliessend dem Regierungsrat, den Leitungen der kantonalen Ämter und der geprüften Anstalten – wie auch den Aufsichtskommissionen des Kantonsrats und den Parlamentsdiensten – für die gute Zusammenarbeit und das Respektieren der Rolle der Finanzkontrolle als unabhängige Aufsichtsinstanz. In den Dank eingeschlossen sind auch die Geschäftsleitung des Kantonsrats sowie der Begleitende Ausschuss, welche das Wirken der Finanzkontrolle wohlwollend, kompetent und engagiert unterstützen.

7 Anhang

Anhang 1
Revisionsstatistik 2024

	Regierungsrat / Staatskanzlei	Direktion der Justiz und des Innern	Sicherheitsdirektion	Finanzdirektion	Volkswirtschaftsdirektion	Gesundheitsdirektion	Bildungsdirektion	Baudirektion	Behörden und Gerichte	Öffentlich-rechtliche Anstalten	Anzahl
Jahresrechnungsprüfungen	2	9	7	6	3	4	7	7	5	11	61
Finanzaufsichtsprüfungen	1	3	2	3	1	2	4	4	1	15	36
Besondere Prüfungsaufträge									1		1
Zwischentotal											**98**
Prüfungen gemäss Bundesrecht				1		1					2
AHV-Arbeitgeberrevisionen / Familienzulagen	1			1						5	7
Revisionsstellenprüfungen											23
Total Revisionen											**130**

Anhang 2
Im Berichtsjahr durchgeführte Jahresrechnungsprüfungen

Selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten

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

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

Diverse Anstalten:
— BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)
— Forensisches Institut Zürich (FOR)
— Zentralbibliothek
— Zentrum für Gehör und Sprache

Privatrechtliche und weitere öffentlich-rechtliche Institutionen

— Akademischer Sportverband Zürich (ASVZ)
— Evangelisch-reformierte Landeskirche
— Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF)
— Hochschule für Heilpädagogik
— Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
— Linthwerk
— Römisch-katholische Körperschaft
— RZU – Planungsdachverband Region Zürich und Umgebung
— Schweizerische Informatikkonferenz (SIK)
— Sondermülldeponie Kölliken
— Stiftung Unterstützungsfonds der JVA Pöschwies
— The LOOP Zurich
— Zentrum für Demokratie Aarau
— Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse

Impressum

FINANZKONTROLLE
KANTON ZÜRICH
Weinbergstrasse 49
Postfach
8090 Zürich
www.finanzkontrolle.zh.ch

martin.billeter@fk.zh.ch

Gestaltung
KOMMPAKT AG

Titelbild
Catherine Vitte