

Antrag der Finanzkommission vom 18. Juni 2026

Antrag der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2026

Antrag der Justizkommission vom 9. Juni 2026

6087 a

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Geschäftsberichts
des Regierungsrates 2025**

(vom)

Antrag der Finanzkommission* vom 18. Juni 2026
Antrag der Geschäftsprüfungskommission** vom 18. Juni 2026
Antrag der Justizkommission*** vom 9. Juni 2026

6087 a

Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2025

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Berichte und Anträge des Regierungsrates vom 15. April 2026, der Finanzkommission vom 18. Juni 2026, der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Juni 2026 und der Justizkommission vom 9. Juni 2026,

beschliesst:

I. Der Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025 wird genehmigt.

II. Die Zuweisung zu den Reserven im Rahmen der Gewinnverwendung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2025 wird wie folgt genehmigt:

- Universitätsspital Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9510):
Fr. 33 012 304.72
- Kantonsspital Winterthur (Leistungsgruppe Nr. 9520):
Fr. 55 108 052.76
- Psychiatrische Universitätsklinik Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9530):
Fr. 4822 404.13
- Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland
(Leistungsgruppe Nr. 9540): Fr. 1 791 237.46

* Die Finanzkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Karl Heinz Meyer, Nee-rach (Präsident); Ronald Alder, Ottenbach; Marc Bochsler, Wettswil a. A.; Beatrice Der-rer, Hüttikon; Christoph Fischbach, Kloten; Priska Hänni-Mathis, Regensdorf; Martin Huber, Neftenbach; Selma L'Orange Seigo, Zürich; Philipp Müller, Dietikon; Daniela Sun-Güller, Zürich; Martin Steiner, Dietikon; Sekretär: Michael Weber.

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

*** Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Davide Loss, Thalwil (Präsident); Tamara Fakhreddine, Bonstetten; Nick Glättli, Niederweningen; Livia Knüsel, Schlieren; Marion Matter, Meilen; Gabi Petri, Zürich; Renato Mario Pfeffer, Richterswil; Benno Scherrer, Uster; Alexander Seiler, Bachenbülach; Jeannette Wibmer, Laufen-Uhwiesen; Sekretärin: Nathalie Malinowski.

- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 5 036 760.79
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 7 434 612.65
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720): Fr. 4 913 421.56

III. Die Verlustdeckung der selbstständigen Anstalten für das Jahr 2025 wird wie folgt genehmigt:

- Universität Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9600): Fr. 2 456 710.20
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Leistungsgruppe Nr. 9710): Fr. 3 283 022.40
- Zürcher Hochschule der Künste (Leistungsgruppe Nr. 9720): Fr. 805 687.93
- Pädagogische Hochschule Zürich (Leistungsgruppe Nr. 9740): Fr. 1 688 267.35

IV. Mit der Jahresrechnung für das Jahr 2025 wird die Bildung von Rücklagen von Fr. 2 250 793 genehmigt.

V. Die Motion KR-Nr. 78/2022 betreffend Stopp Pflexit, Hopp Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

Minderheitsantrag Edith Häusler, Pia Ackermann, Stephanie Hugentobler, Manuel Sahli, Benno Scherrer:

V. Die Motion KR-Nr. 78/2022 betreffend Stopp Pflexit, Hopp Kanton Zürich wird nicht als erledigt abgeschrieben.

VI. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat.

1 Bericht der Geschäftsprüfungskommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025

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. Ebenfalls befasst sich die GPK mit dem kantonalen Risikomanagement, über welches der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht ebenfalls berichtet.

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 einer vom Regierungsrat mit dem Geschäftsbericht 2025 zur Abschreibung beantragten Motion.

Zum Schluss werden unter Ziff. 1.6 die wichtigsten Feststellungen zusammengefasst.

Der vorliegende Bericht 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 darin ebenfalls behandelten kantonalen Strafverfolgungsbehörden und die Jugendstrafrechtspflege unterliegen der Zuständigkeit der Justizkommission (Ziff. 2). Bei der Prüfung von Teil III (Finanzbericht) ist die Finanzkommission federführend (Ziff. 3). Der Geschäftsbericht des Regierungsrates erscheint künftig nur noch in elektronischer Form. Zusätzlich ist er für die Öffentlichkeit in einer Online-Version auf der Webseite des Kantons zugänglich.³

1.2.1 Formales, Struktur und Verständlichkeit

Aufbau und Struktur von Teil I (Regierungsrat) und Teil II (Direktionen und Staatskanzlei) des Geschäftsberichts entsprechen den rechtlichen Vorgaben, haben sich in der vorliegenden Form

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 26. Februar 2026 für den Zeitraum von März 2025 bis Februar 2026 (KR-Nr. 2/2026).

³ <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/kantonsfinanzen/geschaeftsbericht-rechnung/geschaeftsbericht-2025.html> (13.05.2026).

bewährt und sind übersichtlich gestaltet.⁴ Zudem ist der Geschäftsbericht in einer klaren und verständlichen Sprache verfasst. Teil I umfasst statt dem bisherigen kurzen Überblick neu das Kapitel «Das Berichtsjahr aus Sicht des Regierungsrates». Des Weiteren ist Teil I wie in den vorherigen Jahren in neun Politikbereiche sowie ein Kapitel zur allgemeinen Verwaltung unterteilt.⁵ Wie üblich beinhaltet der Geschäftsbericht in Teil I (Regierungsrat) zudem eine Zusammenfassung der finanziellen Eckwerte des Kantons sowie 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 sowie den allgemeinen Geschäftsgang des Regierungsrates. Zum zweiten Mal enthält der Geschäftsbericht auch eine Zusammenfassung des kantonalen Risikoberichts als Teil des Integralen Risikomanagements, das der Regierungsrat im Nachgang zur Corona-Pandemie eingeführt hat (siehe Ziff. 1.2.3).

Mit Befriedigung nimmt die GPK zur Kenntnis, dass der Regierungsrat die Empfehlung der GPK zum Teilabschnitt «Formales, Struktur und Verständlichkeit» aus dem Vorjahr umgesetzt hat, indem im Überblick zu den Volksabstimmungen des zurückliegenden Jahres bei kantonalen Vorlagen neu die Abstimmungsempfehlungen des Regierungsrates und des Kantonsrates ausgewiesen werden.

1.2.2 Vermitteltes Lagebild

Die GPK hat in den Vorjahren wiederholt kritisiert, dass der Regierungsrat in seinem Geschäftsbericht (Teil I) hauptsächlich entlang der einzelnen Politikfelder und Zuständigkeitsbereiche der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei über das vergangene Geschäftsjahr berichtet. Die Kommission vermisste eine darüber hinausgehende Gesamtsicht auf den Kanton und forderte den Regierungsrat auf, den Geschäftsbericht um eine politikbereichsübergreifende Lagebeurteilung zu erweitern.⁶ Die GPK tauschte sich im Berichtsjahr mit der Staatskanzlei, die seitens des Regierungsrates für die Koordination des Geschäftsberichts zuständig ist, aus. Dabei zeigte sich, dass die Staatskanzlei die Anliegen der GPK aufgenommen und sinnvolle Umsetzungsvorschläge zuhanden des Regierungsrates erarbeitet hat.

Die Kommission stellt erfreut fest, dass die politikbereichsübergreifende Berichterstattung des Regierungsrates mit dem vorliegenden Geschäftsbericht deutlich erweitert wurde. Das neue Kapitel «Das Berichtsjahr aus Sicht des Regierungsrates» löst das vormalige Überblickskapitel ab, das als Vorwort zum Geschäftsbericht wenig aussagekräftig war. Stattdessen werden nun in systematischerer Form internationale und nationale Entwicklungen und deren Auswirkungen auf den Kanton geschildert sowie verschiedene Querbezüge zu den Legislaturzielen und deren Umsetzungsmassnahmen hergestellt. Die Empfehlung der GPK zum Teilabschnitt «Vermitteltes Lagebild» aus dem Vorjahr wurde somit umgesetzt.

1.2.3 Interne Kontrollsysteme und Risikomanagement

Ein besonderes Augenmerk legt die GPK auf die Berichterstattung zu internen Kontrollsystemen (IKS) sowie zum Risikomanagement des Kantons. In den vergangenen Jahren enthielt der

⁴ 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, LS 611.2) und in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) fest.

⁵ Die Politikbereiche entsprechen den Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 (RRB Nr. 871/2023).

⁶ Zuletzt Vorlage 6017a, S. 3.

Geschäftsbericht des Regierungsrates nur wenige Hinweise dazu und die GPK hat wiederholt auf diesen Missstand hingewiesen.⁷

Erstmals hat der Regierungsrat im vergangenen Jahr in seinem Geschäftsbericht einen separaten Risikobericht als Teil des neuen Integralen Risikomanagements veröffentlicht. Mit dem Integralen Risikomanagement werden Risiken erfasst und gesteuert, die eine ausserordentliche Lage auslösen können, sowie weitere vom Regierungsrat als wesentlich erachtete Risiken behandelt.⁸ Die GPK hat die Einführung des Integralen Risikomanagements positiv gewürdigt und beurteilt im vergangenen Jahr die entsprechende Berichterstattung als sachlich, strukturiert und verständlich.⁹

Im Berichtsjahr blieb die Risikolandschaft des Kantons im Vergleich zum Vorjahr gemäss Regierungsrat beständig. Die 2024 identifizierten Toprisiken werden aufgrund ihrer Grösse und Auswirkungen weiterhin als massgeblich betrachtet. Zur Bewältigung dieser Toprisiken wurden 2024 konkrete Reduktionsmassnahmen und -ziele definiert. Sie knüpfen an bestehende Bestrebungen von Regierungsrat und Verwaltung an und führen diese fort. Gemäss vorliegendem Risikobericht schreitet die Umsetzung in allen Themenbereichen planmässig voran. Es zeige sich eine schrittweise Stärkung der Resilienz sowie der Handlungsfähigkeit von Regierungsrat und Verwaltung. Werden die Massnahmen auch in den kommenden Jahren konsequent weitergeführt, würden die Ziele und Zwecke des Integralen Risikomanagements erreicht werden, so der Regierungsrat.

Die GPK wird die Fortführung und Weiterentwicklung des Risikomanagements anhand der jährlichen Berichterstattung weiterverfolgen.

1.3 Berichterstattung zu den Legislaturzielen und Umsetzungsmassnahmen

Gestützt auf § 37 OG RR, § 27 CRG, § 9 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) sowie § 24 Abs. 1 der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) berichtet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich über seine Geschäftsführung und die Umsetzung seiner Ziele, die er im Rahmen seiner Richtlinien der Regierungspolitik als Legislaturziele festgelegt hat.¹⁰ Die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele des Regierungsrates werden jeweils unter Nennung des geplanten Umsetzungsjahres im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) dargestellt.¹¹ Am Ende der Legislaturperiode prüft der Regierungsrat, ob die festgelegten Ziele erreicht wurden, und erstattet dem Kantonsrat Bericht (Legislaturbericht, gestützt auf § 3 Abs. 3 OG RR).

Gemäss vorliegendem Geschäftsbericht (Teil I: Regierungsrat) sind drei Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele 2023–2027 des Regierungsrates verzögert:

Bereich Bildung

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)

⁷ Ausführlich in Vorlage 5952a, S. 4–5.

⁸ Geschäftsbericht Regierungsrat 2025, Teil I, S. 39–41, gestützt auf RRB Nrn. 172/2021 und 656/2022.

⁹ Vorlage 6017a, S. 4.

¹⁰ Zuletzt RRB Nr. 871/2023.

¹¹ § 7 Abs. 3 VOG RR.

Bereich Umwelt und Raumplanung

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)

Auf die Umsetzung einer Massnahme wurde im Berichtsjahr verzichtet:

Bereich Finanzen und Steuern

RRZ 9a Durch eine weitere Senkung der Gewinnsteuern die Attraktivität des Kantons für Unternehmen erhalten. (Die Stimmberechtigten haben die Senkung der Gewinnsteuern in der Abstimmung vom 18. Mai 2025 abgelehnt.)

Die übrigen 52 Massnahmen verlaufen gemäss Regierungsrat planmässig.

Bei der Berichterstattung zu den Umsetzungsmassnahmen erkannte die GPK in den vergangenen Jahren Verbesserungsbedarf und forderte den Regierungsrat auf, die Berichterstattung zum Umsetzungsstand der Legislaturziele dahingehend weiterzuentwickeln, dass aussagekräftigere Informationen über die Zielerreichung im betreffenden Berichtsjahr besser möglich sind.¹² Die GPK begründete ihre Empfehlung zu einer präziseren Berichterstattung damit, dass die Terminierung der allermeisten Massnahmen auf Legislaturende wenig zweckmässig sei. 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 immer «planmässig» seien und am Ende der Legislatur dann als «abgeschlossen» bezeichnet werden. Der jährliche Fortschritt bei der Massnahmenumsetzung lasse sich damit nicht nachverfolgen.

Die Staatskanzlei hat der GPK gegenüber dargestellt, wie die Empfehlung der GPK im Rahmen der Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates umgesetzt werden könnte. Sie schlägt vor, ab Beginn der Legislaturperiode 2027–2031 den Umsetzungsstand der Massnahmen in zwei Dimensionen abzubilden:

- *Umsetzungsfortschritt in %*: 0% = nicht begonnen; 20% = erste Schritte umgesetzt; 40% = wenig fortgeschritten; 60% = fortgeschritten; 80% = weit fortgeschritten; 100% = abgeschlossen (keine Meldung zur Planmässigkeit); Verzicht (keine Meldung zur Planmässigkeit)
- *Planmässigkeit der Umsetzung in Worten*: planmässig = Umsetzung nach Plan; verzögert = gegenüber Plan verzögert, nicht kritisch; unsicher = Umsetzung gefährdet oder stark verzögert.

Die GPK sieht in der vorgesehenen Berichterstattung deutliche Verbesserungen. Sie erwartet, dass der Regierungsrat diese Anpassungen auf Beginn der neuen Legislaturperiode 2027–2031 umsetzt. Die Kommission wird das neue System nach dessen Einführung überprüfen.

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. Im vorliegenden Geschäftsbericht 2025 erwähnt der Regierungsrat beim Entwicklungsschwerpunkt FD 10.3a («Vereinheitlichung und Vereinfachung Governance IKT und Informationssicherheit [Konsolidierung Governance-Handbuch / Governance-Konzept IKT-Sicherheit und Besondere Infor-

¹² Zuletzt Vorlage 6017a, S. 6.

mationssicherheitsrichtlinie]») die geplante Integration der Empfehlungen der Parlamentarischen Untersuchungskommission Datensicherheit (PUK Datensicherheit) in die neue Allgemeine Informationssicherheitsrichtlinie.¹³ Bei den Kreditübertragungen wird auf die zeitgerechte Umsetzung der dringlichen PUK-Empfehlungen verwiesen.¹⁴ Weitere Empfehlungen der kantonsrätlichen Aufsichtskommissionen finden im Geschäftsbericht 2025 des Regierungsrates keine Erwähnung.

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 verfolgen wird und sie es begrüsst, wenn der Regierungsrat dieses Gefäss vermehrt auch für diese Berichterstattung nutzt.¹⁵

Auch zur Umsetzung dieser Empfehlung tauschte sich die GPK im vergangenen Jahr mit der Staatskanzlei aus. Die Staatskanzlei kündigte der GPK gegenüber an, dass sie eine Berichterstattung über die Umsetzung oder Nichtumsetzung der Empfehlungen der Aufsichtskommissionen in Teil II (Direktionen und Staatskanzlei) des Geschäftsberichts des Regierungsrates vorsieht. Dort soll bei den einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei ein separater Abschnitt im Anschluss an das Kapitel «Parlamentarische Vorstösse» eingefügt werden. Voraussetzung dafür sei jedoch, dass die Aufsichtskommissionen ihre Empfehlungen eindeutig kennzeichnen und ausdrücklich als Empfehlung formulieren. Die GPK hat dieses Anliegen inzwischen über die Kommissionspräsidien und -sekretariate den weiteren Aufsichtskommissionen zur Kenntnis gebracht. Sie geht davon aus, dass die Berichterstattung zu den Empfehlungen der Aufsichtskommissionen seitens des Regierungsrates mit der nächsten Geschäftsberichterstattung (2026) erstmals erfolgen wird.

1.5 Antrag des Regierungsrates zur Abschreibung einer Motion

Der Regierungsrat kann in seinem Geschäftsbericht dem Kantonsrat einen begründeten Antrag auf Abschreibung einer Motion oder eines Postulats stellen.¹⁶ 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.

Mit dem Geschäftsbericht 2025 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, eine Motion als erledigt abzuschreiben:

Motion KR-Nr. 78/2022 betreffend Stopp Pflexit, Hopp Kanton Zürich

Mit der von Grüne-Kantonsrätin Jeannette Büsser und Mitunterzeichnenden eingereichten und am 26. August 2024 vom Kantonsrat überwiesenen Motion wird der Regierungsrat aufgefordert, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um die Anliegen der Pflegeinitiative¹⁷ im Kanton Zürich konsequent und rasch umzusetzen. Mit seinem Geschäftsbericht 2025 beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion als erledigt abzuschreiben (Vorlage 6087, Beschlussziffer V). In seiner Begründung¹⁸ führt der Regierungsrat aus, dass der Bundesrat und die eidgenössischen Räte entschieden hätten, die Pflegeinitiative in zwei Etappen umzusetzen. In der ersten Etappe wird eine Ausbildungsoffensive durchgeführt. Das entsprechende Bundesgesetz über die Förderung der Ausbildung im Bereich der Pflege ist am 1. Juli 2024 in Kraft getreten. Mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Förderung der

¹³ Geschäftsbericht Regierungsrat 2025, Teil II, S. 167.

¹⁴ Geschäftsbericht Regierungsrat 2025, Teil II, S. 402.

¹⁵ Vorlage 5897a, S. 7.

¹⁶ gestützt auf § 45 Abs. 3 bzw. § 54 Abs. 3 KRG.

¹⁷ Die Eidgenössische Volksinitiative «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» wurde in der Volksabstimmung vom 28. November 2021 von Volk und Ständen angenommen.

¹⁸ Geschäftsbericht Regierungsrat 2025, Teil II, S. 208.

Ausbildung im Bereich der Pflege (EG Ausbildungsförderungsgesetz Pflege, LS 811.4) und den dazugehörigen Verordnungen hat der Kanton gemäss Regierungsrat zeitnah die nötigen rechtlichen Grundlagen geschaffen, die rückwirkend auf den 1. Juli 2024 in Kraft getreten sind. Der Kantonsrat hat im Oktober 2024 dem Gesetzeserlass zugestimmt. Auf Basis der gesetzlichen Grundlage hat der Regierungsrat rund 100 Mio. Franken für die Förderung der Pflegeausbildungen auf der Tertiärstufe in den nächsten acht Jahren beschlossen (RRB Nr. 103/2024, Vorlage 5943).

Im Rahmen der zweiten Etappe hat der Bundesrat dem eidgenössischen Parlament im Mai 2025 den Entwurf zum Bundesgesetz über die Arbeitsbedingungen in der Pflege (BGAP) vorgelegt. Mit diesem Gesetz sollen die Arbeitsbedingungen in der Pflege und die berufliche Entwicklungsmöglichkeiten der Pflegefachpersonen verbessert werden. Die Gesetzesberatungen sind zum Berichtszeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Welcher Regelungsspielraum dem Kanton bei der Umsetzung der zweiten Etappe der Pflegeinitiative verbleiben wird, steht erst nach Abschluss der Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene fest. Unabhängig davon haben gemäss Regierungsrat die Gesundheitsinstitutionen selbst den Handlungsbedarf erkannt und eigenständig verschiedene monetäre und nicht monetäre Verbesserungen vorgenommen.

Den Forderungen der Motion, die Pflegeinitiative im Kanton rasch umzusetzen, ist der Regierungsrat aus seiner Sicht mit der Schaffung der rechtlichen Grundlagen zur Umsetzung der ersten Etappe und dem Bereitstellen der dazu notwendigen finanziellen Mittel nachgekommen. In Bezug auf die Umsetzung der zweiten Etappe sieht er in einem ersten Schritt den Bund am Zug. Erst, wenn das Bundesparlament das vorgelegte Gesetz verabschiedet hat, könne der konkrete Handlungsbedarf auf kantonaler Ebene geklärt werden. Da diese Klärung nicht innert der zur Umsetzung der Motion vorgegebenen Frist bis August 2026 möglich ist, beantragt der Regierungsrat, die vorliegende Motion als erledigt abzuschreiben.

Die Mehrheit der GPK stimmt der Abschreibung aufgrund der vom Regierungsrat angeführten Gründe zu. Eine Kommissionsminderheit lehnt die Abschreibung ab. Aus ihrer Sicht nützen der Regierungsrat und die federführende Gesundheitsdirektion den im Rahmen der Bundesgesetzgebung gewährten Handlungsspielraum nicht aus. Die Stärkung der Pflege gehe auf eine angenommene eidgenössische Volksinitiative («Pflegeinitiative») zurück, für deren konsequente Umsetzung sich der Kanton einzusetzen habe. Zudem habe der Kantonsrat mit der Überweisung der Motion dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, dem Kantonsrat eine Vorlage mit Massnahmen zur konsequenten und raschen Umsetzung der zweiten Etappe der Pflegeinitiative im Kanton vorzulegen. Mit der beantragten Abschreibung der Motion verzichte der Regierungsrat auf eine solche Vorlage, was nicht im Sinne des ursprünglichen Auftrags des Kantonsrates sei.

1.6 Folgerungen

Die GPK gibt ihre Empfehlungen an den Regierungsrat und die Direktionen zu einzelnen Geschäften und Sachthemen primär in ihrem jährlichen Tätigkeitsbericht ab, der jeweils im ersten Quartal veröffentlicht wird.¹⁹ Im Rahmen ihrer Prüfung des Geschäftsberichts nimmt die GPK eine Bewertung der jährlichen Geschäftsberichterstattung des Regierungsrates vor und äussert sich punktuell zu direktionsübergreifenden Themen.

Zur vorliegenden Geschäftsberichterstattung verzichtet die GPK auf Empfehlungen an den Regierungsrat. Sie wird anhand der Geschäftsberichterstattung in den kommenden Jahren überprüfen, wie ihre noch hängigen Empfehlungen vom Regierungsrat umgesetzt wurden.

¹⁹ Zuletzt am 26. Februar 2026 für den Zeitraum von März 2025 bis Februar 2026 (KR-Nr. 2/2026).

Die GPK beantragt dem Kantonsrat einstimmig, den Geschäftsbericht des Regierungsrates für das Jahr 2025 zu genehmigen. Zudem beantragt die Kommissionsmehrheit, die Motion KR-Nr. 78/2022 als erledigt abzuschreiben. Eine Kommissionsminderheit lehnt diese Abschreibung ab.

Zürich, 18. Juni 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Der Sekretär:

Alexia Bischof Christian Hirschi

2 Bericht der Justizkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025, Teil Strafverfolgung Erwachsene und Jugendstrafrechtspflege, sowie über ihre Tätigkeit von Juni 2025 bis Mai 2026

2.1 Allgemeines

Gemäss § 40 des Kantonsratsreglements (KRR) übt die Justizkommission 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 Haushaltführung 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 Aufgabensbereich und hat sich zu bedeutenden Themen aus erster Hand informieren lassen.

Im Berichtsjahr konnten verschiedene der Justizkommission zugewiesene Geschäfte abgeschlossen und dem Kantonsrat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. So beantragte die Justizkommission dem Kantonsrat am 1. Juli 2025 die Teilrevision der Organisationsverordnung des Verwaltungsgerichts (KR-Nr. 20/2025) zu genehmigen. Am 18. September 2025 bzw. 19. September 2025 beantragte sie dem Kantonsrat die Zahl der Beisitzenden der Mietgerichte für die Amtsdauer 2026–2032 (KR-Nr. 179/2025) und die Zahl der Beisitzenden der Arbeitsgerichte für die Amtsdauer 2026–2032 (KR-Nr. 180/2025) gemäss Antrag des Obergerichts festzulegen. Am 22. Mai 2025 beantragte die Kommission zudem, den Wahlvorschlägen des Regierungsrates für die Wahl der Mitglieder des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten zu folgen und die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten für die Amtsdauer 2025–2031 zu wählen. Im Zuge einer Nachwahl prüfte die Justizkommission schliesslich den Antrag des Regierungsrates über die Nachwahl von Mitgliedern des Schiedsgerichtes in Sozialversicherungsstreitigkeiten für die Amtsdauer 2025–2031 (KR-Nr. 6054).

Im Verlauf des Berichtsjahres fanden ferner Austauschgespräche mit verschiedenen Institutionen statt, um sich über gegenwärtige Entwicklungen zu informieren. So erfolgte ein Austausch mit der Oberstaatsanwaltschaft, an welchem insbesondere der Stand der Digitalisierung, der Entwicklungsplan Staatsanwaltschaft 2026–2028, Folgen aus der Mitarbeitendenumfrage Puls@JI der Direktion der Justiz und des Innern sowie dem ursprünglich vorgesehen Abzug der polizeilichen Protokollführenden thematisiert wurden. Ein weiterer Austausch fand mit der Datenschutzbeauftragten des Kantons Zürich statt. Dabei liess sich die Justizkommission zum Thema «Übertragung der Bearbeitung von Informationen an Dritte» sowie zu den damit verbundenen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem amerikanischen Gesetz «CLOUD Act» informieren. Und schliesslich fand mit dem Obergericht ein Austausch statt, in dessen Rahmen sich die Kommission über die Einsätze und Entschädigungen der Ersatzmitglieder hat 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 2025 und dessen Umsetzung umfassend präsentieren lassen.

Gemäss § 114 KRG berichten die Aufsichtskommissionen dem Kantonsrat schriftlich jährlich über ihre Tätigkeit. Zu einzelnen Abklärungen können sie separate Berichte verfassen. Von dieser Möglichkeit hat die Justizkommission Gebrauch gemacht und am 19. März 2026 den Bericht über die Untersuchung der Entschädigung von Ersatzmitgliedern am Sozialversicherungsgericht vom 10. März 2026 veröffentlicht. Darin hält die Kommission im Grundsatz fest, dass das Sozialversicherungsgericht vier Richterinnen und Richter, die vom Kantonsrat sowohl als ordentliche teillamtliche Mitglieder als auch als Ersatzmitglieder gewählt worden waren, faktisch wie ordentliche vollamtliche Mitglieder eingesetzt und entsprechend entschädigt hat.

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 ein Ermächtigungsgesuch und neun Aufsichtseingaben zu behandeln. Begnadigungsgesuche gingen im vergangenen Amtsjahr keine ein.

2.4 Prüfung der Kandidaturen für die gesamtkantonalen Gerichte

Gemäss § 41 Abs. 3 KRR prüft die Justizkommission die Kandidaturen für die gesamtkantonalen Gerichte. Im Berichtszeitraum hat es insgesamt 13 Vakanzen gegeben. Fünf Vakanzen waren im Vorschlagsrecht der Gerichte und acht Vakanzen wurden von der Justizkommission aus-

geschrieben. Die Justizkommission stellt fest, dass die Ausschreibungen je nach zu besetzendem Amt auf sehr unterschiedliche Resonanz stossen, was die Anzahl eingegangener Bewerbungen betrifft.

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 2025 1,6% über dem Vorjahreswert und bewegt sich weiterhin auf hohem Niveau. Insgesamt 42'629 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, die gestiegenen formellen und administrativen Anforderungen an die Verfahren sowie die grundsätzlich gestiegene Streitfreudigkeit der Parteien sind ebenso wesentliche Faktoren für die grosse Belastungssituation der Staatsanwaltschaften wie die Zunahme an internationalen Sachverhalten und die regelrechte Industrialisierung illegaler Machenschaften im Internet.

Gemäss Jahresbericht 2024 gingen 31'876 Geschäfte bei den Staatsanwaltschaften ein. Im Berichtsjahr 2025 werden insgesamt 43'548 Eingänge ausgewiesen. Ein Teil der Differenz zu den Eingängen im Berichtsjahr 2025 ist auf die Umstellung von Netto- auf die Bruttozählweise im Jahresbericht 2025 zurückzuführen. Im Jahresbericht 2024 wurden die Leistungskennzahlen (Anzahl Eingänge, Abschlüsse, Pendenzen) letztmals mit der Nettozählweise angegeben. Die Umstellung auf die Bruttozählweise im Jahr 2025 erfolgt, weil die Nettozählweise den effektiven Arbeitsaufwand bzw. die effektive Arbeitsleistung der Staatsanwaltschaft nur unzureichend wiederzugeben vermag. Die Nettozählweise hatte dazu geführt, dass zum Beispiel Serielikte oder ausserkantonale übernommene Verfahren nicht gezählt wurden, wenn gegen die gleiche Person bereits ein Verfahren hängig war. Die Bruttozählweise hingegen bildet ab, wie viele zu untersuchende Sachverhalte im Berichtsjahr tatsächlich eingegangen sind.

Die Zahl der Pendenzen ist im Jahr 2025 infolge des hohen Fallaufkommens gegenüber dem Vorjahr insgesamt um 788 Fälle (+6,5%) gestiegen. Die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden ist weiterhin auf hohem Niveau.

Regionale Staatsanwaltschaften

Im Berichtsjahr gingen bei den fünf regionalen Staatsanwaltschaften 41'093 Fälle ein (Vorjahr: 40'510). Die Regionalen Staatsanwaltschaften verzeichnen gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg der Eingänge um 1,4%. Treiber dieser Entwicklung sind die Eingänge der Staatsanwaltschaft Limmattal/Albis mit einem Zuwachs von 15,8% sowie der Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland mit einem Anstieg von 1,7%. Die übrigen Regionalen Staatsanwaltschaften weisen hingegen einen leichten Rückgang der Eingänge zwischen -1,4% und -1,8% auf.

Die Anzahl Abschlüsse sind bei den regionalen Staatsanwaltschaften von 40'449 auf 40'056 gesunken. Die Zahl der Pendenzen sind bei den regionalen Staatsanwaltschaften von 10'600 auf 11'356 gestiegen.

Bezüglich der Altersstruktur der Fälle pro fallbearbeitende Person sind 81,9% der Fälle weniger als 1 Jahr alt. 28,7% der Fälle sind über ein Jahr alt. Davon sind 6,9% der Fälle über 2 Jahre alt und 3,7 Fälle über 3 Jahre alt. Positiv hervorzuheben ist, dass die über 2-jährigen Verfahren (sog. Altverfahren) prozentual nicht angestiegen sind. Dies indiziert, dass erste Massnahmen mit einem verbesserten Altfallcontrolling Wirkung zeigen. Die Justizkommission erwartet einen weiteren Rückgang der Altersstruktur damit auch nicht komplexe Fälle nicht über Jahre hängig bleiben und innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können. Nach den Vermögensdelikten führen Verstösse gegen das Strassenverkehrsgesetz und solchen gegen die Freiheit die Liste der Delikt-Kategorien an. Deutlich angestiegen sind die Sexualdelikte, was gewiss auch auf die Einführung des neuen Sexualstrafrechts mit der Erweiterung der bestehenden Tatbestände der Vergewaltigung und sexuellen Nötigung («Nein heisst Nein», etc.) per 1. Juli 2024 zurückzuführen ist. Dies gilt es auf alle Fälle im Auge zu behalten.

Die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland weist als einzige Regionale Staatsanwaltschaft eine Zunahme der Eingänge um 1,7% aus. Im Jahr 2025 verzeichnete die Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland 11'361 Eingänge. Im Vorjahr waren es noch 11'170 Eingänge. Die weiterhin andauernden Entlastungsmassnahmen, insbesondere bezüglich der Flughafenregion, zeigen für die stark belastete Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland weiterhin positive Auswirkungen. Die Flughafenfälle verbleiben bei der Staatsanwaltschaft Zürich-Sihl und Zürich-Limmat.

Im letztjährigen Bericht wurde ausgeführt, dass in den letzten Jahren eine zunehmende Tendenz festgestellt wurde, wonach bei unklarer örtlicher Zuständigkeit vor allem die Fälle im Bereich der Wirtschaftskriminalität aus den Kantonen Schwyz und Zug an Zürich «abgegeben» wurden. Die besondere Herausforderung für den Kanton Zürich besteht darin, dass viele Verträge Anknüpfungspunkte im Kanton aufweisen, wodurch ohne entsprechende gründliche Abklärungen eine örtliche Zuständigkeit begründet werden könnte. Das neu eingeführte «Kompetenzzentrum Gerichtsstände» führt Gerichtsstandauseinandersetzungen mit anderen Kantonen, wenn nötig bis vor Bundesstrafgericht. Es ist von zentraler Bedeutung die Abklärungen konsequent durchzuführen, da ein einmal in Zürich begründeter Gerichtsstand viele Ressourcen bei unterschiedlichen Akteuren unnötig bindet. Dank des kantonalen Kompetenzzentrums Gerichtsstände konnte der Standort Zürich auch in diesem Berichtsjahr in Gerichtsstandstreitigkeiten weitere entscheidende Erfolge erzielen. 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 für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Staatsanwaltschaften verzeichnen im Jahr 2025 bei den Falleingängen insgesamt eine Zunahme von 5,0%. Treiber dieser Entwicklung ist die Staatsanwaltschaft I mit einem Anstieg von 13,2%, während die Staatsanwaltschaften II und III Rückgänge von -4,1% bzw. -1,1% aufweisen. Die Anzahl der Abschlüsse liegt 2025 bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften bei 2'573. Im Vorjahr lag die Anzahl Abschlüsse bei 2'641. Die Zahl der Pendenzen stieg um 32 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 54,1% pro fallbearbeitende Person (Vorjahr: 51,7%), die über ein Jahr alten Fälle liegen bei 45,9 % (Vorjahr: 48,3%). Die über drei Jahre alten Fälle liegen bei 16,1% (Vorjahr: 17,5%).

Mit 51% wurde gut die Hälfte der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften insgesamt mit einer Einstellung oder Sistierung erledigt, wobei diese Zahl bei den Kantonalen Staatsanwaltschaften mit 75% erheblich grösser ist. 47% der Verfahren bei den Regionalen Staatsanwaltschaften und 10% 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.

Es wurde ein Wirkungscontrolling erarbeitet und verbessert, dass die Führungskräfte beim Einsatz ihrer Mittel und beim Lastenausgleich unterstützt. Es wird nicht mehr nur auf die Ein- und Ausgänge abgestellt, sondern insbesondere auch die Komplexität der einzelnen Verfahren berücksichtigt. Die Leitende Oberstaatsanwältin Susanne Leu hat entscheidende Impulse für Veränderungen gesetzt und erfolgreich 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. Insbesondere wurde ein verbessertes Controlling der Altverfahren eingeführt, um die Altersstruktur der Fälle zu verbessern und Führungskräften ein wirksames Steuerungsinstrument bereitzustellen. Es ist dank der Leitenden Oberstaatsanwältin ein spürbarer Wandel erkennbar, was die Justizkommission anerkennt und unterstützt. Sie schätzt den innovativen und konstruktiven weiteren Austausch mit der Oberstaatsanwaltschaft.

2.5.1.2 Personal und Personalentwicklung

Per 31. Dezember 2025 arbeiten bei der Zürcher Staatsanwaltschaft insgesamt 532 Personen in 435 Vollzeiteinheiten. 68% der Arbeitnehmenden sind Frauen und 32% sind Männer. 59% der Beschäftigten arbeiten in Vollzeitpensen, 41% in Teilzeitpensen. Bei den Staatsanwaltschaften sind 46% mit kaufmännischer und 54% mit juristischer Ausbildung tätig.

Der Regierungsrat hat im vergangenen Jahr im Rahmen des Entwicklungsplans zusätzliche Stellen für die Staatsanwaltschaft geschaffen. Mit dem neuen Entwicklungsplan wurde gezielt für eine personelle Verstärkung gesorgt. Insgesamt wurden 55 zusätzliche, teilweise befristete Stellen geschaffen, um sowohl den Abbau der Altfälle voranzutreiben und den Fallzuwachs zu bewältigen. Darunter befinden sich für die Jahre 2026 und 2027 jeweils neun auf drei Jahre befristete Stellen für kaufmännische Assistenzstaatsanwältinnen und -staatsanwälte. Es handelt es sich um eine Ergänzung des bereits erfolgreich eingesetzten juristischen Mittelbaus der Staatsanwaltschaften. Die kaufmännischen Assistenzstaatsanwältinnen und -staatsanwälte bearbeiten einfache Verfahren aus dem Massengeschäft und ermöglichen so den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten sich auf die Bearbeitung komplexer und ältere Verfahren zu fokussieren. Durch diese gezielte Delegation von Routine- und Massengeschäften sollen die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte entlastet werden. Dadurch steht den Staatsanwältinnen und Staatsanwälten mehr Zeit für den Abbau von Altfällen zur Verfügung. Mit den unbefristeten Stellen in den Regionen wird dem erwarteten Fallwachstum begegnet und es werden die Piktetstrukturen gestärkt.

Bei längeren Abwesenheiten und für den Abbau von langfristigen Pendenzen standen bisher zur Entlastung Jokerstaatsanwältinnen und -staatsanwälte (Joker-STA) zur Verfügung. Das Joker-Konzept hat sich grundsätzlich bewährt und war bisher als Abteilung organisiert (Abteilung J). Dennoch waren die Joker-STA derart ausgelastet, dass sie nicht für den Abbau langjähriger Pendenzen eingesetzt werden konnten. Die Oberstaatsanwaltschaft hat das Konzept daher weiter verstärkt und hat im Berichtsjahr eine zusätzliche Amtsstelle geschaffen. Mit der sog. «Entlastungsstaatsanwaltschaft ESTA» ist neben den drei kantonalen und fünf regionalen Amtsstellen die neunte Amtsstelle entstanden. Die ESTA besteht aus zwei zentralen Pfeilern.

Einerseits werden dort die gemäss Entwicklungsplan der Staatsanwaltschaften befristet geschaffenen Stellen der kaufmännischen Assistenz-Staatsanwältinnen und -anwälte zur Bewältigung der Massendelinquenz in einer Abteilung zusammengefasst. Andererseits wird die für Entlastungseinsätze bereits bestehende Abteilung J mit den Staatsanwältinnen und -anwälte mit Springer-Funktion («Joker») der ESTA angegliedert. Die ESTA nimmt damit in der Staatsanwaltschaft Zürich eine operativ zentrale Rolle ein. Sie sorgt für eine zielgerichtete Umsetzung der befristeten Stellen der kaufmännischen Assistenz-Staatsanwältinnen und -anwälte, sie koordiniert die Entlastungseinsätze der Staatsanwältinnen und -anwälte mit Springer-Funktion («Joker») und sie trägt mit ihrer operativen Tätigkeit wesentlich zu einem ausgewogenen Belastungsausgleich innerhalb der Staatsanwaltschaften bei. Nach dem Auslaufen der befristeten Stellen wird die Wirkung der Massnahmen zum Abbau der Altfälle sorgfältig ausgewertet. Entsprechend ist der aktuelle Entwicklungsplan bewusst auf einen Zeitraum von drei Jahren ausgerichtet. Die Kommission erachtet diese Massnahme als zweckmässig und begrüsst die damit verbundene strukturelle Entlastung ausdrücklich. Sie wird die weitere Entwicklung in diesem Bereich weiterhin aufmerksam verfolgen.

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. In diesem Zusammenhang wurden Workshops durchgeführt und verschiedene Massnahmen und Zielvereinbarungen erarbeitet. Durch die umgesetzten Massnahmen konnte die Personalfuktuation reduziert werden. Zudem besteht heute eine deutlich bessere Vernetzung zwischen den Amtsstellen. Es finden regelmässig Austauschgefässe und gemeinsame Sitzungen statt. Insgesamt haben sich die getroffenen Massnahmen bewährt. Die Gesundheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist für die Justizkommission ein wichtiges Anliegen und bleibt im Fokus.

Bezüglich der Gesundheit der Mitarbeitenden werden die Vorgesetzten zum Thema Gesundheitsmanagement geschult und es gibt ein Monitoring zu Krankheitsfällen. In der Vergangenheit wurden zudem Schulungen zum Thema Resilienz und Umgang mit Veränderungen durchgeführt. Ausserdem kann ein Case Management durch den Kanton in Anspruch genommen werden. Bei Bedarf besteht auch die Möglichkeit einer externen psychologischen Supervision. Die Tätigkeit bei den Staatsanwaltschaften ist und bleibt belastend und das Unterstützungsangebot wird daher weiter ausgebaut. Zusätzlich zur Supervision für Einzelpersonen, die bereits mehrere Jahre angeboten und auch zunehmend genutzt wird, wurde 2025 die «Team-Supervision» pilotiert. Aufgrund der positiven Feedbacks steht sie ab 2026 allen Abteilungen offen. Zudem wurde eine «Taskforce Wellbeing» gebildet, welche die aktuellen Massnahmen mit Bezug auf Umgang mit belastenden Situationen überprüft. Im Fokus steht dabei in einem ersten Schritt der Aufbau eines «Peer Supports», mit dem Arbeitskollegen dahingehend befähigt werden, andere Kolleginnen und Kollegen in beruflich belastenden Situationen niederschwellig zu unterstützen und zu beraten. Auf zwei Amtsstellen wurde bereits ein Pilotprojekt lanciert.

Eine institutionalisierte Anlaufstelle für sexuelle Belästigung besteht nicht. Es gilt jedoch bei den Staatsanwaltschaften eine Nulltoleranz in Sachen sexuelle Belästigungen am Arbeitsplatz. Betroffene Mitarbeitenden können sich an die bekannten Stellen im Kanton wenden (Kantonales Personalamt, Ombudsstelle, Kantonale Fachstelle Gleichstellung, STA-internes HR oder Allgemein an die Oberstaatsanwaltschaft). Verdachtsmomenten wird entschieden und sorgfältig nachgegangen. Bei Bedarf werden externe Beratungsstellen beigezogen oder externe Untersuchungsmandate vergeben. Es gehört auch zu den Aufgaben der Führungskräfte, regelmässig über die Unterstützungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Anlässlich der Visitationen der verschiedenen Amtsstellen liessen sich die Mitglieder der Justizkommission über den Umgang mit umfangreichen Fällen informieren. Dabei handelt es sich nicht zwingend um medienpräsenzte Verfahren, sondern auch um Fälle mit einer grossen Anzahl beschuldigter Personen. Die Kommission konnte erfreulicherweise feststellen, dass funktionierende Kriterien und Abläufe für die Fallzuteilung bestehen, wodurch die betroffenen Staatsanwaltschaften entlastet werden und die zuständigen Fallbearbeitenden nicht auf sich allein gestellt sind. Dies wird von der Kommission als wichtiger Beitrag zur effizienten und koordinierten Fallbearbeitung gewürdigt.

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 Telefonbetrüge 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 so weit 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 Lagerapport zur Umsetzung der Istanbul-Konvention teil.

Im 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 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 ein Anlauf unternommen, eine Gesamtstrategie zu erarbeiten und das Phänomen der organisierten Kriminalität aufzuarbeiten. Das Thema ist 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.

So wurden allein im Kanton Zürich im Bereich des Online-Anlagebetruges (einer Unterart des Cyberbetruges) von 2022 bis 2024 eine Deliktsumme von weit über 100 Mio. Franken angezeigt. 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 durch die Bearbeitung von Pilotfällen in diesem Bereich auch international mehr Erfahrungen für deren Verfolgung zu gewinnen. Um solchen Straftaten jedoch wirksam entgegenzuwirken und seriös Einhalt zu gebieten, sind aus Sicht der Staatsanwaltschaft III mehr Ressourcen erforderlich. Der genaue Bedarf wird im Rahmen der aktuellen Pilotverfahren genauer zu evaluieren sein.

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 Zürich (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 auffälligen Beschuldigten häufen, konnten bisher mit der entsprechenden Polizeipräsenz durchgeführt werden. Im Berichtsjahr 2024 hatte die Kantonspolizei 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. 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 geplante Abzug der Protokollführenden stellte sämtliche betroffenen Amtsstellen vor grosse Herausforderungen, was die Justizkommission bereits im Vorjahr thematisiert hat und die Unterbreitung von Lösungsansätzen erwartet hat. Unterdessen hat zwischen der Oberstaatsanwaltschaft und der Kantonspolizei ein konstruktiver Austausch stattgefunden und es wurden Lösungen gefunden. So konnten die Protokollführenden

der Kantonspolizei auf den regionalen Staatsanwaltschaften erhalten bleiben. Lediglich die Protokollführenden der STA I und STA II, welche im PJZ tätig sind, werden abgezogen. Um die Sicherheit in Einvernahmen weiterhin zu gewährleisten, wurde zusammen mit der Kantonspolizei die Sicherheitsassistenzen im PJZ neu organisiert. Künftig findet ein regelmässiger Austausch über Veränderungen statt. Mit dem Kommandanten der Kantonspolizei wurde zudem ein «Letter of Intent» verfasst, der die Zusammenarbeit regelt und gemeinsame Massnahmen definiert. Die Kommission begrüsst dieses äusserst konstruktive Vorgehen und zeigt sich erfreut darüber, dass eine nachhaltige Lösung gefunden werden konnte. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die festgelegten Massnahmen Teil eines fortlaufenden Prozesses sind, und wird die weitere Entwicklung aufmerksam verfolgen.

Die Pikett-Regionen bestehend aus zwei regionalen Staatsanwaltschaften wurden in einem Pilotprojekt im Juli 2025 zu einem Pikettdienst-Ost zusammengelegt. Die Zusammenlegung erfolgt analog dem bereits bestehenden Pikettdienst-West. Seit dem 1. Juli 2025 wird das bewährte Konzept des STA-Piketts West im Rahmen eines einjährigen Pilotversuchs auch auf die Region Ost (Staatsanwaltschaft Winterthur/Unterland und See/Oberland) übertragen. Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften Winterthur/Unterland und See/Oberland übernehmen den Pikettdienst (Brandtour und polizeiliche Zuführungen) neu wochenweise für die gesamte Region Ost. Durch die Zusammenlegung entsteht ein gemeinsamer Pikettdienst, der weitere Synergien schafft, sich mit dem Pikett-West vergleichen lässt, sowie Rückschlüsse auf die damit verbundene Belastung der Amtsstellen und Ressourcenzuteilung zulässt. 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. Der gesamte Transportdienst wird nun vom PJZ aus getätigt. Das Pilotprojekt Ost läuft noch bis Juni 2026 und wird dann zusammen mit der Kantonspolizei ausgewertet.

2.5.1.5 Digitale Transformation

Das schweizweite Projekt Justitia 4.0 wurde auch im Jahr 2025 vorangetrieben. Zahlreiche Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften waren in zahlreichen Gremien stark involviert. Die drei zentralen Elemente sind die Ablösung der Papierakten durch elektronische Akten, der Ersatz des Postverkehrs mit einem digitalen Datenaustausch über die Plattform justitia.swiss und die Abwicklung der Akteneinsicht über die Plattform in digitaler Form. Wie alle Organisationen stellt die Digitalisierung auch die Staatsanwaltschaften weiterhin vor besondere Herausforderungen. Justitia 4.0 ist ambitioniert, stösst aber grundsätzlich auf breite Zustimmung. Im vergangenen Jahr wurden in diesem Projekt wichtige Meilensteine erreicht. Die gesetzliche Grundlage für die Erreichung der Ziele von Justitia 4.0 wurde im letzten Jahr verabschiedet. Der für die Staatsanwaltschaften wichtigste Teil des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ, SR 172.023) tritt per 1. Januar 2027 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt können Anwältinnen und Anwälte über die Plattform Justitia.Swiss Eingaben an Justizbehörden machen. Für die Staatsanwaltschaften bedeutet dies, dass sie ab dem 1. Januar 2027 technisch und organisatorisch bereit sein müssen, solche Eingaben entgegenzunehmen und zu verarbeiten.

In den vorgehenden Jahren wurde berichtet, dass das Amt für Informatik (AFI) den Bedürfnissen der Staatsanwaltschaft nicht den erforderlichen Stellenwert und die notwendige Dringlichkeit eingeräumt hat. Aus dem gesetzlichen Auftrag dieser Behörde und für eine funktionierende Strafverfolgung ist es unabdingbar, dass rund um die Uhr ein Support verfügbar sein muss. Lediglich punktuell zeichnen sich Bemühungen ab und der Support ist gegenwärtig nach wie vor nicht auf dem erforderlichen Niveau. So wird anlässlich der Visitationen erneut berichtet,

dass der Support immer noch nicht sowohl zu Bürozeiten wie auch am Wochenende gewährleistet sei. Es fehle ein echter 24/7 Support, was gerade bei Brandtouren unerlässlich 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 sichergestellt. 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 mit aller Deutlichkeit vom Amt für Informatik, den Support umgehend auf das erforderliche 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. Es ist ein Austausch mit dem AFI erforderlich, welchen die Justizkommission zeitnah initiieren wird. Das AFI wurde zur Stellungnahme eingeladen. Die Justizkommission hat die Stellungnahme zur Kenntnis genommen und erwarten vom AFI, dass die notwendigen Klärungen zeitnah erfolgen.

2.5.2 Jugendstrafrechtspflege

Die Jugendkriminalität im Kanton Zürich hat im Berichtsjahr insgesamt leicht abgenommen, die Jugendgewalt hingegen ist erneut angestiegen. Das Durchschnittsalter der straffälligen Jugendlichen ist weiter gesunken. Bei den Delikten wurde eine Verlagerung von den Abend- und Nachtstunden in den Tag und Richtung Schule festgestellt.

2.5.2.1 Geschäftslast

Die Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich eröffneten im Berichtsjahr gegen 6'019 Jugendliche ein Verfahren, was einer Abnahme von 4,5% entspricht. Gegenüber dem Vorjahr haben vor allem die Raubtaten auffällig abgenommen. Allzeitanführer sind wie bei der Strafverfolgung der Erwachsenen die Vermögensdelikte, welche gegenüber dem Vorjahr jedoch ebenfalls eine Reduktion verzeichnen. Die Untersuchungshaftanzahl, welche im Vorjahr noch auf 70 hochschnellte, ist im Berichtsjahr auf 55 gesunken. Sie verbleibt aber vergleichsweise nach wie vor auf hohem Niveau.

Trotz der leichten Fallabnahme bleiben die Pendenzen im Vorjahresvergleich auf fast gleichem Niveau (-12 Fälle). Durch die immer grösser werdende generelle Geschäftslast werden auch immer mehr Fälle nur im schriftlichen Verfahren erledigt. Zwar ermöglichen solche Verfahren eine effizientere Fallbearbeitung, sie sind jedoch im Vergleich zum persönlichen Kontakt mit den Jugendlichen pädagogisch weniger wirkungsvoll. 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. Auch ist wichtig, dass ein Kontakt mit den jugendlichen möglichst schnell hergestellt wird. Hier besteht die Möglichkeit, auf das zukünftige Verhalten der Jugendlichen einwirken zu können.

Den Jugendanwaltschaften des Kantons Zürich bereitet das sogenannte «Pädo-Hunting» zunehmend erheblichen Aufwand. Dabei geben sich sogenannten «Pedo-Hunter» im Internet beispielsweise als minderjähriges Kind aus, um mutmassliche Pädophile anzulocken und öffentlich zu konfrontieren und körperlich schwer anzugreifen. Hinter diesem Vorgehen steckt eine problematische Form von Selbstjustiz. Die entsprechenden Gruppierungen agieren häufig in vernetzten Online-Strukturen. Die zunehmende Verbreitung dieses Phänomens wird unter anderem dadurch begünstigt, dass Jugendliche in sozialen Netzwerken für solche Aktionen Anerkennung erhalten und den Eindruck gewinnen, damit etwas gesellschaftlich «Gutes» zu leisten. Für die Jugendanwaltschaften führt dies zu erheblichem zusätzlichem Aufwand, da sich die Verfahren oftmals nicht auf Einzelpersonen beschränken, sondern ganze Netzwerke betreffen können. Dieses neue Phänomen ist für die fallführenden Jugendanwältinnen und -anwälte wie auch für die Sozialarbeitenden aufgrund der Brutalität und der mangelnden Einsicht der Jugendlichen sehr belastend.

Ebenfalls komplex sind die sogenannten «Jihadfälle», die vor allem bei der Jugendanwaltschaft Winterthur besonders ausgeprägt ist. 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 gesamten Erfahrungen und steht anderen Amtsstellen bei Bedarf unterstützend zur Verfügung.

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.

Weiter setzen die Jugendanwaltschaften verstärkt auf die Entwicklung deliktorientierter Lernprogramme für Jugendliche. Solche Programme können einen Beitrag zur Rückfallprävention leisten. Durch Wissensvermittlung, Diskussionen, Selbstreflexion sowie praktische Übungen lernen die Teilnehmenden, ihr eigenes Verhalten besser zu verstehen und zu hinterfragen. Die Jugendlichen setzen sich dabei anstelle ausgesprochener Strafen vertieft mit den begangenen Delikten auseinander. Inwiefern sich diese Lernprogramme langfristig bewähren und nachhaltig wirksam sind, wird sich zeigen.

Zur Beurteilung der Belastungssituation bei den Jugendanwaltschaften ist vorgesehen, eine Analyse der Arbeitsbelastung durchzuführen. Die Justizkommission begrüsst die Beurteilung der Belastungssituation und 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

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 Jahr 2024 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. Unterdessen liegt der Bericht «Unterbringung von Minderjährigen und jungen Erwachsenen: Entwicklungen, Problemfelder und strategische Massnahmen» der Direktion der Justiz und des Innern vor. Der Bericht zeigt, dass der Kanton zwar über ein grundsätzlich gut funktionierendes System zur Unterbringung von straffälligen Jugendlichen verfügt, das System aber Lücken hat. Namentlich fehlen für die kleinen Gruppen der hochbelasteten Jugendlichen tragfähige Angebote. Der Bericht zeigt konkrete Ansätze für die gezielte Weiterentwicklung des Angebots.

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 nach wie vor 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. Im Berichtsjahr hatten die Jugendanwaltschaften im Vergleich zum Vorjahr weniger Rekrutierungsschwierigkeiten, da viele Interessierte die Tätigkeit als sinnstiftend wahrnehmen.

Mit der Motion von René Isler und Markus Schaaf (KR-Nr. 359/2023) wird der Regierungsrat beauftragt, die Anforderungen für Oberjugendanwältinnen und -anwälte das Wahlfähigkeitszeugnis im Sinne von § 97 und § 98 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG) anzupassen. Bei den Jugendanwaltschaften handelt es sich jedoch um interdisziplinär ausgerichtete Behörden. Dies ist auch dem Umstand geschuldet, dass in der Jugendstrafrechtspflege nicht die Strafen im Vordergrund stehen, sondern die Erziehung der Jugendlichen. Darüber hinaus erfordert die Funktion eines Oberjugendanwalts beziehungsweise einer Oberjugendanwältin ausgeprägte Führungs- und Managementkompetenzen. Diese Fähigkeiten können zwar bei juristisch ausgebildeten Personen vorhanden sein, sind jedoch nicht zwangsläufig an eine juristische Ausbildung gebunden.

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 und Digitalisierung

Auch bei den Jugendanwaltschaften ist der digitale Wandel im Gange. Wie bei den Staatsanwaltschaften bestehen teilweise auch bei den Jugendanwaltschaften nach wie vor 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 dankt sämtlichen Mitarbeitenden der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte für den geleisteten grossen Einsatz.

Zürich, 9. Juni 2026

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Davide Loss

Die Sekretärin:

Nathalie Malinowski

3 Bericht der Finanzkommission zum Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025, Bereich Rechnung

3.1 Einleitung

Die Finanzkommission (FIKO) hat die Rechnung des Kantons Zürich für das Jahr 2025 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 2025

Einführung

Der Kantonshaushalt weist für das vergangene Jahr einen Ertragsüberschuss von 727 Mio. Franken aus. Das Budget einschliesslich aller Nachtragskredite und Kreditübertragungen, bzw. (Budget^{plus}) rechnete mit einem Ertragsüberschuss von 98 Mio. Franken. Damit ist das Rechnungsergebnis um +629 Mio. Franken besser als budgetiert ausgefallen. Ausschlaggebend waren die höheren Steuererträge (+664 Mio. Franken) und die höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (+326 Mio. Franken einschliesslich Erlös aus der alten Banknotenserie).

Steuererträge

Mit 9,8 Mrd. Franken bilden die Steuern (Saldo Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4910) die wichtigste Ertragsquelle des Kantons. Insgesamt erhöhten sich die Steuererträge gegenüber dem Budget 2025 um +664 Mio. Franken oder +7,3%.

Die Steuererträge der natürlichen Personen stiegen gegenüber dem Budget um +221 Mio. Franken. Sie setzten sich aus höheren Nachträgen (+180 Mio. Franken) und höheren Erträgen aus der Einkommensteuer der laufenden Periode (+81 Mio. Franken) zusammen. Die Vermögenssteuern fielen hingegen um –40 Mio. Franken tiefer aus als budgetiert.

Die Steuererträge der juristischen Personen stiegen um +141 Mio. Franken auf knapp 1,7 Mrd. Franken. Die Gewinnsteuern lagen +118 Mio. Franken und die Nachträge +44 Mio. Franken höher. Die Kapitalsteuern sind um –20 Mio. Franken leicht gesunken.

Bei den Quellensteuern haben sich die Erträge gegenüber dem Budget um +143 Mio. Franken erhöht. Dies weist auf eine Zunahme der quellensteuerpflichtigen Erwerbstätigkeit sowie auf höhere Abrechnungen und Nachträge hin.

Der Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer lag +14 Mio. Franken und die schwer vorhersehbare Erbschafts- und Schenkungssteuer 92 Mio. Franken höher.

Auch der schwer voraussehbare Verrechnungssteueranteil des Kantons war rund +41 Mio. Franken höher als geplant.

Eigenkapital

Das Eigenkapital stieg um +722 Mio. Franken auf knapp 12,7 Mrd. Franken.

Geldflussrechnung

Im Berichtsjahr nahmen die flüssigen Mittel um +117 Mio. Franken zu. Dem Staatshaushalt flossen aus betrieblicher Tätigkeit +397 Mio. Franken zu und aus Investitionstätigkeit –1,1 Mrd. Franken ab. Dazu kamen Zuflüsse aus Finanzierungstätigkeit von +773 Mio. Franken.

Investitionsrechnung und Nettoschulden I

Der Saldo der Investitionsrechnung 2025 betrug wie im Vorjahr –1,0 Mrd. Franken. Die Investitionsausgaben waren mit –1,2 Mrd. Franken um –345 Mio. Franken tiefer als budgetiert. Im Berichtsjahr lag der Selbstfinanzierungsgrad bei 149,7%. Damit konnten die Nettoinvestitionen vollständig aus Mitteln der Erfolgsrechnung finanziert werden und die Nettoschulden I – definiert als Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen – nahmen um –475 Mio. Franken auf 3,9 Mrd. Franken ab.

Die FIKO beantragt dem Kantonsrat unter Berücksichtigung der nachfolgenden Feststellungen, die Rechnung 2025 zu genehmigen.

3.3 Fragen der Finanzkommission zur Rechnung 2025

Im Rahmen der Prüfung der Rechnung 2025 ergaben sich für die FIKO verschiedene Fragestellungen, welche sie der Finanzdirektion zur Beantwortung unterbreitete. Die Fragen bezogen sich auf folgende Themenbereiche:

- Erläuterungen zu den Ausfallrisiken bei den finanziellen Vermögenswerten des Kantons, welche die flüssigen Mittel sowie kurzfristige und langfristige Forderungen, Finanzanlagen bzw. Rechnungsabgrenzungen umfassen. Das Ausfallrisiko beinhaltet mögliche Forderungsausfälle, was einen finanziellen Verlust für den Kanton darstellen würde. Alle Einheiten des Kantons überwachen ihre finanziellen Vermögenswerte laufend und erfassen – wenn nötig – Wertberichtigungen, welche aufgrund der ermittelten Ausfallwahrscheinlichkeit und der Verlustquote, basierend auf vergangenen sowie zukünftigen Entwicklungen oder Ereignissen erfolgswirksam vorgenommen werden.
- Covid-Kredite (Kreditvolumen gesamthaft, zurückbezahlter Betrag, noch offener Bestand, definitive Abschreibungen, Erkenntnisse zu Missbrauchsfällen bzw. laufenden oder abgeschlossenen Strafverfahren, personeller Aufwand inkl. Drittleistungen für die Bewirtschaftung und Eintreibung der offenen Kredite)

Die erhaltenen Antworten sind zur Zufriedenheit der Kommission ausgefallen.

3.4 Prüfung der Rechnung 2025 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 21. Mai 2026 nahm die FIKO Kenntnis vom Bericht der Finanzkontrolle über die Prüfung der Rechnung 2025 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.

Die nicht korrigierten Fehler von insgesamt rund 74 Mio. Franken und einer Nettoauswirkung von rund 15 Mio. Franken sind sowohl einzeln als auch gesamthaft in Bezug auf die konsolidierte Rechnung 2025 unwesentlich und haben keine Folgen auf das Prüfungsurteil. Unter Berücksichtigung der Ereignisse nach dem Bilanzstichtag von 25 Mio. Franken wäre das Ergebnis der Jahresrechnung von 727 Mio. Franken um insgesamt 40 Mio. Franken tiefer ausgefallen.

Die erfolgswirksamen Fehler beziehen sich insbesondere auf den Bereich der Fiskalabgaben sowie den Ausweis der Bilanzwerte im Verwaltungsvermögen, die passiven Rechnungsabgrenzungen und die passivierten Investitionsbeiträge. Darüber hinaus sind Abgrenzungen und Rückstellungen sowie eine Eventualverbindlichkeit vorhanden, bei welchen eine erhöhte Unsicherheit bezüglich des künftigen Ausgangs vorliegen.

Nach Beurteilung der Finanzkontrolle entspricht die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich für das am 31. Dezember 2025 abgeschlossene Geschäftsjahr den gesetzlichen Vorschriften.

Ohne ihr Prüfurteil einzuschränken, sieht die Finanzkontrolle in folgenden Bereichen Optimierungsbedarf²⁰:

3.4.1 Schätzunsicherheiten

Die konsolidierte Rechnung enthält relevante Schätzungen, die aufgrund der Beschränkung der Kenntnisse und Daten einer Unsicherheit unterliegen. In einem Fall bedarf es einer Überprüfung der verwendeten Parameter. Die übrigen Schätzungen erfüllen die Anforderungen an die Anwendung einer bestmöglichen Methode unter Berücksichtigung der verfügbaren aktuellen Daten und Annahmen und sind damit rechtskonform.

²⁰ Quelle: Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2025.

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.

Die Berechnung der noch ausstehenden Prämienverbilligungen für das Berichts- und die Vorjahre sind abhängig von Informationen der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) und werden wo möglich datenbasiert hergeleitet und basieren auf Erfahrungswerten, welche sich jährlich erweitern. Die SVA meldete nach Rechnungsabschluss angepasste Daten aus dem Nachversand, was zu einer höheren Abgrenzung von 25 Mio. Franken geführt hätte. Dieser Sachverhalt ist unter «Ereignisse nach dem Bilanzstichtag» offengelegt. Einzelne Berechnungsfehler heben sich mit ebenfalls im Nachhinein erhaltenen Informationen wieder auf und haben keine Auswirkungen. Für die gebildete Abgrenzung besteht insgesamt eine erhöhte Unsicherheit, was im Anhang zur konsolidierten Rechnung offengelegt wird.

Weiterhin nicht vollumfänglich abgeschlossen ist die Abwicklung der Kostenübernahme bei der Heimfinanzierung. Die Rückstellung betrifft die noch ausstehende Überweisung der Beiträge an zwei Gemeinden sowie die Elternbeiträge. Bei den restlichen 142 Gemeinden vergütete die Bildungsdirektion rund 506 Mio. Franken. Zu beachten gilt, dass durch 60 Gemeinden und Städten die Vereinbarung (per Saldo aller Ansprüche) nicht unterzeichnet sind. Die Städte Zürich und Winterthur weisen in ihren Rechnungen 2025 weiterhin eine Forderung respektive eine Eventualforderung aus. Im Jahr 2026 sind Klagen der Stadt Zürich sowie von zwei weiteren Gemeinden eingegangen. Die Bildungsdirektion schätzt dennoch das Prozessrisiko unter 20% ein und weist hierfür weder eine Rückstellung noch eine Eventualverbindlichkeit aus.

Im Rahmen der Aufwandfinanzierung von Verkehrsunternehmen besteht eine Rückstellung für die vorzeitige Ausserbetriebnahme von Dieselbussen. Dabei besteht eine Unsicherheit über die Gültigkeit der beigezogenen Annahmen. Aktuell werden Dieselbusse verlängert eingesetzt, da ein Ersatz durch Elektrofahrzeuge geplant ist. Dieser Umstand ist nicht in die Beurteilung der Rückstellungshöhe eingeflossen.

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 Fiskalabgaben

Im Berichtsjahr zeigen sich beim Steueramt verschiedene Fragestellungen in der Buchführung. Daraus resultiert eine nicht erkannte doppelte Ertragserfassung sowie eine Falschbuchung im Bereich der Quellensteuer. Ein Fehler in der Berechnung führt zu einer zu geringen Wertberichtigung von Steuerausständen.

3.4.3 Sachanlagen im Verwaltungsvermögen sowie ausgerichtete und erhaltene Investitionsbeiträge

Nach wie vor stellt sich die buchhalterische Behandlung der Sachanlagen im Verwaltungsvermögen sowie die aktivierten und passivierten Investitionsbeiträge als eine Herausforderung der kantonalen Rechnungslegung dar. Es zeigen sich falsche Zuordnungen von erfolgswirksamen

und wertvermehrenden Kosten und nicht korrekt vorgenommenen ordentlichen und ausserplanmässigen Ab- und Zuschreibungen.

Durch die Reprosierung von Investitionsvorhaben durch den Regierungsrat hat die Klärung der Werthaltigkeit auch bei Anlagen in Bau an Bedeutung gewonnen. Eine derartige Impairmentprüfung findet derzeit bei zwei bedeutenden Einheiten nicht statt.

3.4.4 Passive Rechnungsabgrenzungen

Die passiven Rechnungsabgrenzungen sind aufgrund von zwei Berechnungsfehlern zu hoch ausgewiesen. Nach wie vor fehlt es an der Erfüllung der Anforderung zur periodischen Überprüfung der vorgenommenen Schätzungen sowie an der Nachvollziehbarkeit der eingesetzten Parameter oder Beträge.

3.4.5 Weitere Themen zu Buchführung und Rechnungslegung

Ein nicht verbuchter Zinsverzicht (betreffend Verpflichtungskredit für den Innovationspark Zürich, Teilgebiete A und B gemäss Synthesebericht, Vorlage 5819) sowie eine Verbuchung eines Beitrags über die Investitions- statt Erfolgsrechnung (betreffend Kulturförderung, Opernhaus Zürich AG, Vorstudie Zukunft Oper, Subvention, RRB Nr. 430/2024) sind im Zusammenhang mit kreditrechtlichen Beschlüssen zu betrachten. In beiden Fällen wird der entsprechende Aufwand entgegen den Rechnungslegungsvorschriften zu Lasten der Investitions- statt Erfolgsrechnung beschlossen.

Von der Finanzkontrolle wurden auch unterschiedliche Fragestellungen zur Buchführung und Rechnungslegung bei den selbstständigen Anstalten beleuchtet. Diese haben einzeln wie auch gesamthaft aber keine erfolgswirksamen Auswirkungen auf die konsolidierte Rechnung.

Darüber hinaus wurde der Aufbau und die Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems überprüft. Es zeigt sich in verschiedener Hinsicht Verbesserungsbedarf. So erachtet die Finanzkontrolle eine Verbindung zwischen den eingerichteten Instrumenten und der Adressierung von übergeordneten bzw. direktionsübergreifenden Risiken als notwendig. Erste Bestrebungen wie jene in der Finanzdirektion, die eine Verknüpfung vorsehen, werden begrüsst.

3.4.6 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.

Nach wie vor besteht Verbesserungsbedarf beim Prozess sowie dem Ausweis von Verpflichtungskrediten und Ausgabenbewilligungen.

3.4.7 Beteiligungsbericht

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

Die FIKO hat im Dezember 2025 beantragt, den Bericht des Regierungsrats vom 17. April 2024 über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons zur Kenntnis zu nehmen. Die FIKO vermisst jedoch im Bericht insbesondere eine konsolidierte Darstellung der strategischen Ziele, wie auch eine Einschätzung der übergeordneten Risiken. Sie erwartet, dass der Regierungsrat diesen Aspekten künftig Rechnung trägt. Mit Beschluss 5953 nahm der Kantonsrat den Bericht des Regierungsrats zur Kenntnis.

Berichterstattung der bedeutenden Beteiligungen

Die Schweizerische Nationalbank wird gemäss den Ausführungen im Geschäftsbericht nicht mehr als bedeutende Beteiligung eingestuft, weshalb auch die Rechenschaft entfällt. Ein separater Beschluss durch den Regierungsrat hierzu ist nicht vorhanden.

Weiterhin nicht berichtet wird auch über die Beteiligung an der Abraxas AG (Beteiligung 42,4%, Anschaffungswert 5,1 Mio. Franken), da diese nach wie vor nicht als bedeutsam eingestuft wird.

3.4.8 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.

3.5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Insgesamt kann die FIKO von stabilen und verlässlichen Prozessen in der Rechnungsführung und Rechnungslegung Kenntnis nehmen. Wie eingangs erwähnt, fiel das Rechnungsergebnis 2025 besser aus als budgetiert. Anstelle des veranschlagten Ertragsüberschusses von 98 Mio. Franken resultierte ein Überschuss von 727 Mio. Franken. Wesentliche Gründe für diese erfreuliche Entwicklung waren insbesondere die unerwartet hohen Steuererträge sowie die höhere Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank.

Positiv hervorzuheben sind zudem die Stärkung des Eigenkapitals, der hohe Selbstfinanzierungsgrad sowie der weitere Abbau der Nettoschulden. Diese Entwicklung trägt zur finanziellen Stabilität und zur langfristigen Handlungsfähigkeit des Kantons bei.

Die FIKO anerkennt den insgesamt sehr positiven Abschluss der Staatsrechnung 2025 und die gegenüber dem Budget deutlich bessere Entwicklung. Gleichzeitig weist sie darauf hin, dass weiterhin finanzpolitischer Handlungsbedarf besteht, insbesondere mit Blick auf die nachhaltige Finanzierung der Investitionen sowie die langfristige Entwicklung der Nettoschulden. Die Kommission wird die Finanzplanung des Regierungsrates weiterhin aus einer übergeordneten finanzpolitischen Perspektive begleiten und dabei auf die langfristige Sicherung eines ausgewogenen und tragfähigen Finanzhaushalts hinwirken.

4 Bericht der Finanzkommission über ihre Tätigkeit von Juli 2025 bis Juni 2026

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 2025 bis 30. Juni 2026) traf sich die FIKO zu 25 Sitzungen.

4.2 Periodisch wiederkehrende Aufgaben / sonstige Geschäfte

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

- Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons, 5953
- Festsetzung Budget 2026 des Kantons Zürich, 6043
- Festsetzung des Steuerfusses für die Jahre 2026 und 2027, 6044
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2025 (II. Sammelvorlage), 6048
- Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, Änderung Konsolidierungskriterien, 6072
- Genehmigung der Änderung der Rechnungslegungsverordnung, 6079
- Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2025, 6087
- Bewilligung von Nachtragskrediten für das Jahr 2026 (I. Sammelvorlage), 6093
- Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 112a/2023 betreffend Finanzpolitische Reserve
- Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 114a/2023 Postulat betreffend Kantonale Schuldenbremse
- Beschluss des Kantonsrates zum Postulat KR-Nr. 158a/2023 betreffend Compliance in der kantonalen Verwaltung

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 2025, Zwischenbericht (Stand 31. August 2025, RRB Nr. 982/2025)
- Semesterberichte über die Prüftätigkeit der Finanzkontrolle im ersten und zweiten Halbjahr 2025 vom 3. September 2025 bzw. 3. März 2026 (vgl. dazu Kapitel 4.4)
- Bericht der Finanzkontrolle über ihre Tätigkeit im Jahr 2025 vom 6. Mai 2026
- Bericht der Finanzkontrolle zur Rechnung 2025 des Kantons Zürich an die FIKO und den Regierungsrat vom 6. Mai 2026
- Beitragsleistungen 2024 aus dem Gemeinnützigen Fonds
- Finanzplanung 2026–2029 des Gemeinnützigen Fonds
- Handbuch für die Zusammenarbeit des Kantons mit Dritten in einfachen Gesellschaften und privatrechtlichen Vereinen, RRB Nr. 1310/2025
- Richtlinien zum KEF 2027–2030 und Budget 2027, RRB Nr. 267/2026
- Bericht des Regierungsrates zu den Erklärungen des Kantonsrates zum KEF 2027–2030, RRB Nr. 329/2026
- Universitäts-Kinderspital Zürich – Eleonorenstiftung, Umsetzung Auflagen 2025, Kenntnisnahme, Abordnung, Verlängerung, RRB Nr. 428/2026
- Konsolidierte Berichterstattung Personalführungskennzahlen 2025
- Personal- und Lohnstatistik 2025

4.3 Subkommissionen und Delegationen

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, bis 30.04.2026)
Ronald Alder (FIKO, ab 07.05.2026)
Selma L'Orange Seigo (FIKO)

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

Tobias Langenegger (bis 08.04.2026), Selma L'Orange Seigo (ab 09.04.2026)

4.4 Semesterberichte 2025 der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle präsentierte der FIKO im September 2025 den Semesterbericht I und im März 2026 den Semesterbericht II des Jahres 2025.

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 4.4.6 werden von der FIKO zwei Einzelberichte des Semesterberichts 2025/I sowie vier Einzelberichte des Semesterberichts 2025/II summarisch wiedergegeben und politisch gewürdigt.

4.4.1 Lehrmittelverlag: Governance

Semesterbericht 2025/I, Berichtsdatum: 3. Juli 2025

Ausgangslage

Aufgrund der nach wie vor ungeklärten Verselbstständigungssituation befindet sich der Lehrmittelverlag Zürich (LMVZ) in einem Schwebezustand. Bis jetzt ist der LMVZ eine unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche als Verwaltungseinheit mit Amtsstruktur in die Organisation der Bildungsdirektion eingebunden ist. Dies unterscheidet ihn von anderen unselbstständigen Anstalten wie dem ZVV, welcher nur administrativ der Volkswirtschaftsdirektion angegliedert ist.

Somit kann der LMVZ aktuell unternehmensstrategisch nur mit strategischen Szenarien arbeiten, da seine organisatorische Zukunft noch ungeklärt ist und er sich als unselbstständige Anstalt nicht auf eine Eigentümerstrategie als übergeordnete Guidance abstützen kann. Zudem beeinflusst die Dynamik in der Lehrmittelpolitik der verschiedenen Kantone langfristige Aspekte der strategischen Ausrichtung. Für den LMVZ ist nicht nur der Kanton Zürich relevant, sondern auch die anderen deutschsprachigen Kantone, welche ca. die Hälfte des Verkaufsumsatzes generieren.

Für ein stabileres Governance-Gefüge sind die genauen Leitplanken für den LMVZ zu klären. Dabei ist zu berücksichtigen, wie er je nach Entwicklung der Lehrmittelpolitik und Verselbstständigungssituation künftig weiterhin mindestens ein ausgeglichenes Unternehmensergebnis erreichen kann. Zu den Entwicklungen der Unternehmensergebnisse des LMVZ der vergangenen Jahre wird an dieser Stelle auf die aktuelle Anfrage KR-Nr. 353/2024 verwiesen. Anlässlich der Beantwortung dieser Anfrage hat der Regierungsrat zudem ein Zuwarten mit der Totalrevision des Gesetzes über den Lehrmittelverlag (LMVG) und somit der Klärung der Verselbstständigungsfrage festgehalten. Konkret soll das Ergebnis der Parlamentarischen Initiative (PI) betreffend «Qualitätswettbewerb statt Monopol bei den Lehrmitteln – für eine geleitete Lehrmittelfreiheit im Kanton Zürich» (KR-Nr. 19/2022) – abgewartet werden.

In jedem Falle ist nach Dafürhalten der Finanzkontrolle mit der Klärung der Verselbstständigungsfrage auch der Umgang mit der bestehenden Mantelgesellschaft LMVZ AG zu behandeln.

Resultierend aus der pendenten Verselbstständigungssituation sind lediglich Teilbereiche einer anstaltstypischen Governance vorhanden. Jedoch sind Verantwortlichkeiten und Rollen im Verlag mit dem ausführlichen Organisationsreglement nach Einschätzung der Finanzkontrolle gut strukturiert. So wird die strategische Verantwortung des Managements in einer Unternehmensstrategie von Dezember 2022 adressiert. Hingegen fehlt beispielsweise ein übergeordnetes, institutionalisiertes Risikomanagement. Dies wird aktuell teilweise durch eine gelebte Governance, operative Elemente und strukturierende Projekte kompensiert. Eine Weiterentwicklung des Controllings hilft beim Tracking der Lehrmittelerstellung und der Bereitstellung von Informationen für Management, Anspruchsgruppen und Politik. Das Stakeholder-Management ist zu systematisieren und zu institutionalisieren.

Stellungnahme

Die Bildungsdirektion begrüsst, dass der Bericht die Anstrengungen würdigt, die der LMVZ in der jüngeren Vergangenheit zur Stärkung seiner Governance und zum Management seiner Anspruchsgruppen unternommen hat. Weitere Massnahmen hängen von der künftigen Rechtsform des LMVZ ab, die erst nach Abschluss der oben erwähnten PI geklärt werden kann. Unabhängig davon arbeitet der LMVZ ständig an seiner Governance weiter und stärkt auch deren Gesamt-sicht auf strategischer Ebene. Das Controlling wird weiter ausgebaut. Gemeinsam mit den bereits erstellten Instrumenten von Issue- und Krisenmanagement sowie Arbeiten zum Schutz des Urheberrechts ist die Entwicklung einer Gesamtschau aller Risikothemen und Kontrollmechanismen im Bereich Governance in Arbeit.

Fazit

In der Sitzung vom 12. März 2026 bekräftigte die Bildungsdirektion gegenüber der FIKO, dass zunächst die strategischen Grundlagen der Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich zu klären seien. Erst gestützt auf diese bildungspolitischen Grundsatzentscheide könne beurteilt werden, welche Organisationsform für den LMVZ künftig zweckmässig und nachhaltig ist. Im Zentrum stehen dabei insbesondere Fragen der künftigen Rolle des Kantons bei der Entwicklung, Bereitstellung und Steuerung von Lehrmitteln.

Eng damit verbunden ist die bereits erwähnte PI, welche von der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) beraten wurde. Die KBIK hat ihre Beratungen am 3. Februar 2026 abgeschlossen und ihre Anträge verabschiedet. Die Behandlung der PI im Kantonsrat ist für den 8. Juni 2026 vorgesehen. Von den anstehenden Beratungen werden wichtige richtungsweisende Entscheide sowohl für die zukünftige Lehrmittelpolitik des Kantons Zürich als auch für die organisatorische Weiterentwicklung des LMVZ erwartet.

Die FIKO nimmt zur Kenntnis, dass die zukünftige organisatorische Ausgestaltung des LMVZ eng mit den anstehenden bildungs- und lehrmittelpolitischen Grundsatzentscheiden verknüpft ist. Aufgrund der weiterhin ungeklärten Verselbstständigungsfrage verbleibt der LMVZ jedoch in einem institutionellen Schwebezustand, wodurch zentrale Governance-Fragen weiterhin offen sind.

Aus Perspektive der Oberaufsicht ist deshalb wesentlich, dass trotz dieser Ausgangslage eine angemessene Steuerung, Transparenz und Risikobewirtschaftung sichergestellt werden. Die vom LMVZ eingeleiteten Massnahmen zur Weiterentwicklung von Governance und Controlling werden begrüsst. Die FIKO wird die Entwicklungen im Zusammenhang mit der PI sowie die zukünftige organisatorische Ausgestaltung des LMVZ im Rahmen ihrer Oberaufsicht weiterverfolgen.

Empfehlung 1: Weiterführung der organisatorischen Ausgestaltung und Governance des LMVZ

Die FIKO empfiehlt dem Regierungsrat, die weiteren Arbeiten zur zukünftigen organisatorischen Ausgestaltung des LMVZ im Rahmen seiner Zuständigkeit konsequent weiterzuführen. Dabei soll er die Vorbereitung der erforderlichen Grundlagen und Umsetzungsschritte so ausrichten, dass diese nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen zur PI sowie unter Berücksichtigung eines allfälligen fakultativen Referendums zeitgerecht vorliegen. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die künftige Governance eine klare Steuerung und wirksame Aufsicht über den LMVZ gewährleistet.

4.4.2 Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB): Rückstellung Versorgertaxen

Semesterbericht 2025/I, Berichtsdatum: 15. April 2025

Ausgangslage

In ihrem Bericht zur Jahresrechnung 2024 des Kantons hat die Finanzkontrolle Rückstellungen für Forderungen der Gemeinden betreffend die Rückerstattung von Versorgertaxen beleuchtet. Dabei sprach sie von «wesentlichen Unsicherheiten» bei den Rückstellungen, die «über das für Hochrechnungen übliche Mass hinausgehen». Hintergrund ist die jahrzehntelange Praxis im Kanton Zürich, dass die Gemeinden die Kosten der Platzierung von Kindern und Jugendlichen in Heimen tragen, sofern die Eltern dazu nicht in der Lage waren. 2015 und 2016 urteilten das Zürcher Verwaltungsgericht und das Bundesgericht, dass für diese Praxis keine ausreichende

Rechtsgrundlage bestehe und dass stattdessen der Kanton Zürich für die Versorgertaxen aufkommen müsse. Die Gemeinden forderten daraufhin Rückzahlungen. Zwei Gemeinden obsiegten mit ihren Beschwerden gegen den Kanton vor Verwaltungsgericht. In der Folge informierte die Bildungsdirektion im Jahr 2022 darüber, dass die Gemeinden eine Rückerstattung der Versorgertaxen für die Jahre 2006 bis 2016 sowie 2018 bis 2021 erhalten. Insgesamt haben Gemeinden in den darauffolgenden Jahren Forderungen in der Höhe von 834 Mio. Franken eingereicht. Per Ende 2025 waren davon 541 Mio. Franken anerkannt und 506 Mio. ausbezahlt worden. Allerdings konnte nicht mit allen Gemeinden eine Vereinbarung über die Begleichung der Forderungen abgeschlossen werden. Der Regierungsrat wies in seinem Geschäftsbericht per Ende des Jahres 2025 noch 35 Mio. Franken Rückstellungen in diesem Zusammenhang aus.

Stellungnahme

Die Bildungsdirektion hat der FIKO in der Sitzung vom 12. März 2026 die komplexen Abläufe, die zur Rückerstattung der Versorgertaxen an die Gemeinden geführt haben, detailliert geschildert. Sie hat auf Bitte der FIKO die erfragten Daten zu Art und Umfang der Rückerstattungen für alle Gemeinden tabellarisch dargestellt. In ihren Ausführungen hat die Bildungsdirektion die Beweggründe des Gesamtregierungsrates und ihres eigenen Handelns dargelegt. Sie hat insbesondere auf das Legalitätsprinzip verwiesen, wonach der Staat nur handeln darf, wenn für die Handlung eine explizite Rechtsgrundlage besteht. Demnach waren die verschiedenen Gerichtsprozesse in Zusammenhang mit der Rückerstattung der Versorgertaxen unumgänglich, da keine Rechtsgrundlage für eine aussergerichtliche Verhandlungslösung bestand.

Fazit

Die FIKO hat die Stellungnahme der Bildungsdirektion zur Kenntnis genommen und gewürdigt. In der Folge hat sie entschieden, weitere Untersuchungen anzustreben und im Interesse eines vollständigen Bildes der Abläufe zusätzlich die Sichtweise der Gemeinden in Erfahrung zu bringen. Sie hat daher den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), die Sozialkonferenz Kanton Zürich sowie zwei ausgewählte Gemeinden zu Anhörungen eingeladen. Aufgrund der noch laufenden Beratungen verzichtet die Kommission an dieser Stelle darauf, eine Empfehlung an den Regierungsrat abzugeben.

4.4.3 Regierungsrat: Beitrag der Indikatoren zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung

Semesterbericht 2025/II, Bericht Nr. 1, Berichtsdatum: 6. Januar 2026

Ausgangslage

Die Messung der Umsetzung der Leistung der Leistungsgruppen im Kanton Zürich erfolgt durch die Definition und Messung von Leistungsindikatoren, Wirtschaftlichkeitsindikatoren und Wirkungsindikatoren. In der vorliegenden Prüfung hat die Finanzkontrolle untersucht, ob und wie die eingerichteten Instrumente die wirkungsorientierte Verwaltungsführung unterstützen und damit zu einem transparenten, zielgerichteten und effizienten Verwaltungshandeln beitragen. Rechtlich vorgesehen sind dazu das Globalbudget, Indikatoren, eine Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) und der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF).

Die Prüfung zeigt, dass die Wirkung und Steuerbarkeit mit den bestehenden Instrumenten infolge von Defiziten in der Anwendung, der Methodik sowie der politischen Nutzung, hinter den Möglichkeiten zurückbleiben. Zwischen strategischer Zielsetzung und operativer Umsetzung bestehen Brüche. Die Steuerungselemente, insbesondere Indikatoren und KLR, sind unzureichend aufeinander abgestimmt, in der Anwendung uneinheitlich und politisch nur begrenzt anschlussfähig. Die KLR wird trotz rechtlicher und technischer Möglichkeit nur teilweise als

Entscheidungsgrundlage genutzt. Die Verknüpfung von Budget, Wirkung und Kosteninformationen gelingt nur punktuell.

Ohne konsistent genutztes Indikatorensystem und ohne systematische KLR verliert der KEF an Aussagekraft, weil Zielerreichung, Ressourceneinsatz und Kostenwirkung nicht präzise verknüpft werden können. Für eine schlüssige Gesamtsteuerung müssen die Instrumente nicht nur formal integriert, sondern funktional aufeinander abgestimmt sein. So fehlt heute ein geschlossener Steuerungskreislauf zwischen politischer und operativer Ebene, damit Ziele, Budgets, Leistungen, Indikatoren und Kosteninformationen ineinandergreifen können. Die Aussagekraft der vorhandenen Daten sinkt, was die politische Steuerung erschwert, die Interpretationslast erhöht und die Wirkung der Instrumente mindert.

Trotz der erwähnten Schwächen entfaltet der KEF innerhalb der Verwaltung eine funktionale Steuerungswirkung. Dies zeigt sich vor allem im Umgang der Organisationseinheiten mit den Indikatoren.

Um das Potenzial des Steuerungsmodells im Kanton Zürich auszuschöpfen, ist nach Dafürhalten der Finanzkontrolle eine systematische Weiterentwicklung der Instrumente erforderlich. Zielsetzung, Mittelsteuerung, Indikatoren, Leistungsplanung und Kostenbewertung müssen in einem abgestimmten Regelkreis verbunden werden. Dazu braucht es eine weiterentwickelte Steuerungslogik, bessere Datenpflege sowie gestärkte Kompetenzen. Ohne eine zielgerichtete Weiterentwicklung dieses Instruments besteht latent die Gefahr, dass die Führungs- und Steuerungsrelevanz zunehmend vermindert wird. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik erscheint angezeigt. Dabei könnte auch der technologische Fortschritt noch vermehrt mit- einbezogen werden.

Stellungnahme

In seiner Stellungnahme beschreibt der Regierungsrat in erster Linie die gegenwärtige Situation. So hält er unter anderem fest, dass die Praxis grundsätzlich dem gesetzlich vorgesehenen System entspricht. Ausser der Behebung punktueller Vollzugsmängel erkennt der Regierungsrat keinen aus der Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfung herzuleitenden Anpassungsbedarf. Zugleich widerspricht er der von der Finanzkontrolle infrage gestellten Trennung zwischen der Planung und Berichterstattung zur laufenden Tätigkeit einerseits sowie der strategischen Steuerung andererseits. Der Regierungsrat beurteilt diese Trennung als essenziell für eine zweckmässige Steuerung und Weiterentwicklung der Kantonstätigkeit. Eine Verschmelzung der beiden Systeme lehnt er ab.

Dem Regierungsrat ist bewusst, dass bei der Darstellung der vielgestaltigen Aufgaben und Leistungen der 120 Leistungsgruppen der Qualitätssicherung eine entscheidende Rolle zukommt. So führt die Staatskanzlei jährlich im Rahmen der Erarbeitung des KEF eine Prüfung der Einträge und Änderungen der Indikatoren durch und gibt Rückmeldungen an die Direktionen. Zudem bietet sie Unterstützung bei der Überarbeitung der Indikatoren an. Gegenwärtig unterzieht sie die Indikatoren aller Leistungsgruppen sowie die Darstellung der Ressourcenbereitstellung im KEF «Teil I Planung des Regierungsrates» und im Geschäftsbericht «Teil I Regierungsrat» einer systematischen Prüfung. Sie unterstützt die Direktionen und ihre Dienststellen bei der Weiterentwicklung der Indikatoren.

Fazit

Die FIKO anerkennt, dass die im Kanton Zürich bestehenden Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung grundsätzlich den gesetzlichen Vorgaben entsprechen und innerhalb der Verwaltung eine gewisse Steuerungswirkung entfalten. Insbesondere der KEF sowie

die etablierten Indikatoren bilden wichtige Grundlagen für Planung, Berichterstattung und politische Steuerung. Ebenso ist anzuerkennen, dass die Staatskanzlei und die Direktionen bereits Massnahmen zur Qualitätssicherung und Weiterentwicklung der Instrumente ergriffen haben.

Gleichzeitig teilt die Kommission die Einschätzung der Finanzkontrolle, wonach die bestehende Ausgestaltung und Anwendung der Steuerungsinstrumente das vorhandene Potenzial derzeit nicht ausschöpfen. Eine ausschliessliche Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Ordnungs- und Rechtmässigkeit greift aus Sicht der FIKO zu kurz, wenn dabei strukturelle Schwächen und notwendige Weiterentwicklungen unberücksichtigt bleiben. Entscheidend ist nicht allein, ob die Instrumente formell korrekt angewendet werden, sondern auch, ob sie ihre beabsichtigte Steuerungs- und Führungswirkung wirksam entfalten.

Die FIKO erachtet insbesondere die teilweise unzureichende Abstimmung zwischen strategischer Zielsetzung, operativer Umsetzung, Ressourcensteuerung und Wirkungsbeurteilung als Herausforderung. Wenn Budgetierung, Leistungsplanung, Indikatoren und Kosteninformationen nicht ausreichend miteinander verknüpft sind, wird die politische Steuerung erschwert und die Aussagekraft der vorhandenen Daten eingeschränkt. Dies erhöht den Interpretationsspielraum und erschwert eine transparente Beurteilung von Zielerreichung, Mitteleinsatz und Wirkung staatlichen Handelns.

Es besteht deshalb Bedarf, die bestehenden Instrumente nicht nur administrativ zu pflegen, sondern inhaltlich und methodisch weiterzuentwickeln. Dazu gehören insbesondere eine stärkere Kohärenz zwischen den einzelnen Steuerungselementen, eine Verbesserung der Datenqualität sowie eine konsequentere Nutzung der vorhandenen Informationen für politische und operative Entscheidungen. Ebenso erscheint es angezeigt, die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Indikatoren weiter zu stärken und die Möglichkeiten der KLR gezielter für die Steuerung nutzbar zu machen. Die Kommission ist zudem der Auffassung, dass der technologische Fortschritt und die zunehmenden Möglichkeiten datenbasierter Steuerung künftig stärker berücksichtigt werden sollten. Moderne Analyse- und Auswertungsmethoden könnten dazu beitragen, Zusammenhänge zwischen Ressourcen, Leistungen und Wirkungen besser sichtbar zu machen und die Entscheidungsgrundlagen für Politik und Verwaltung zu verbessern.

Insgesamt kommt die Kommission zum Schluss, dass die wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Kanton Zürich über tragfähige Grundlagen verfügt, deren Weiterentwicklung jedoch notwendig ist, um den steigenden Anforderungen an Transparenz, Steuerbarkeit und Effizienz des staatlichen Handelns langfristig gerecht zu werden.

Empfehlung 2: Weiterentwicklung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und des KEF

Die FIKO empfiehlt dem Regierungsrat, die bestehenden Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gezielt weiterzuentwickeln und deren Zusammenspiel zu stärken. Insbesondere sollen die Verknüpfung von strategischen Zielen, Leistungsplanung, Indikatoren sowie Kosten- und Wirkungsinformationen verbessert und die Aussagekraft des KEF weiter erhöht werden. Dabei sind auch die Möglichkeiten des technologischen Fortschritts (KI) verstärkt zu berücksichtigen.

4.4.4 Amt für Informatik (AFI): Vertragsmanagement

Semesterbericht 2025/II, Bericht Nr. 8, Berichtsdatum: 8. Juli 2025

Ausgangslage

Die aktuelle Ausgestaltung der IKT-Beschaffungsprozesse innerhalb des AFI zeigt ein funktionales, jedoch uneinheitliches Bild. Während einzelne Elemente – wie Vertragsprüfung, Lieferantenbewertung und IKS-Prüfmechanismen – operativ wirksam sind, fehlt es an einer übergeordneten strategischen Führung, Systemintegration und institutionalisierter Governance.

Insbesondere die Fragmentierung von Zuständigkeiten und das Fehlen einer zentralen Steuerung bei dezentralen Beschaffungen erschweren nach Ansicht der Finanzkontrolle eine effiziente, transparente und risikobewusste Verwaltung der IKT-Betriebsmittel. Dies widerspricht den Anforderungen aus der Allgemeinen Informationssicherheitsrichtlinie AISR sowie dem international anerkannten COBIT-Rahmenwerk und stellt mittel- bis langfristig ein Risiko für die Betriebssicherheit, Nachvollziehbarkeit und Wirtschaftlichkeit dar.

Stellungnahme

Das AFI nimmt die Feststellungen der Finanzkontrolle zum Anlass, verschiedene Massnahmen zur Weiterentwicklung der Beschaffungs- und Vertragsprozesse umzusetzen.

Zentral ist die Erarbeitung einer umfassenden Beschaffungsstrategie, die sich an einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Zukunftsfähigkeit orientiert. Diese soll bis Ende 2026 abgeschlossen werden und auf der bestehenden IKT-Strategie sowie der Rolle des AFI als Lead Buyer der IKT-Grundversorgung aufbauen.

Zur Vereinheitlichung der Beschaffungsprozesse werden sämtliche Einkäufe künftig zentral über das Team Legal & Procurement abgewickelt und durch standardisierte Verfahren unterstützt. Die entsprechenden Prozesse sollen bis Ende 2025 verbindlich festgelegt und anschliessend durch Schulungen und Kommunikation im AFI verankert werden. Dies ist ein fortlaufender Prozess mit Start ab Ende 2025.

Im Bereich Lieferantenmanagement baut das AFI im Rahmen seines Auftrags ein entsprechendes System auf; ein Konzept soll bis Mitte 2026 vorliegen. Ein kantonsweit einheitliches Lieferantenmanagement liegt jedoch nicht allein in der Verantwortung des AFI.

Bereits heute werden die neuen Verträge laufend in einer Vertragsdatenbank erfasst. Das AFI wird seine Abteilungen bis Ende 2025 nochmals schulen, um sicherzustellen, dass alle Verträge in dieser erfasst werden. Die Anforderungen der Direktionen an ein kantonales Vertragsmanagement-Tool wurden bereits gesammelt. Derzeit läuft im AFI ein Proof of Concept (POC) für ein solches Tool. Sobald die neue Lösung zur Verfügung steht, werden alle Verträge vom AFI in die neue Lösung migriert und die in die Jahre gekommene Notes-Datenbank abgelöst.

Aktuell werden die beschafften Software-Assets (Lizenzen, Maintenance & Subscriptions) in einem Excel verwaltet. Derzeit läuft ein Projekt für die Einführung des ServiceNow Modul «Software Asset Management Professional» (SAM Pro) mit dem Ziel, die Assets und Verträge zukünftig dort verwalten sowie überprüfen zu können. Alle Lizenz-Verträge, Clipwrap-Vereinbarungen und Bestellungen werden künftig in ServiceNow SAM Pro erfasst, damit sie mit den Assets und den Lizenzmodellen verlinkt werden können, wodurch das Reporting verbessert wird. Dies ermöglicht ferner zusätzliche Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten zur Reduktion von Compliance-Risiken.

Fazit

Die durch das AFI ergriffenen Massnahmen erscheinen der Finanzkontrolle als auch der FIKO zielführend und notwendig. Die geplante Formalisierung der Prozesse, die Ausarbeitung eines verbindlichen Führungsinstrumentariums und die Prüfung kantonsweiter Lösungen sind geeignete Schritte zur Schliessung bestehender Kontroll- und Effizienzdefizite.

Die vom AFI eingeleiteten Massnahmen, welche das Vertragsmanagement in Richtung eines koordinierten, risikobasierten und wirtschaftlich optimierten Beschaffungswesens entwickeln, sind nach Auffassung der Kommission zu begrüßen. Die Umsetzung der geplanten Massnahmen ist daher priorisiert zu behandeln und mit entsprechender Steuerung zu versehen. Darüber hinaus wird eine verbindliche Beteiligung des AFI an allen IKT-Beschaffungen mit technischer Relevanz empfohlen.

Gleichzeitig ist jedoch zu betonen, dass die Umsetzung dieser Vorhaben nur dann wirksam sein kann, wenn sie von einer politisch und administrativ abgestützten IKT-Governance begleitet wird. Diese muss eine Beschaffungsstrategie verabschieden, Zuständigkeiten verbindlich regeln, Schnittstellen zwischen AFI und Direktionen klären und ein systematisches Lieferanten- und Vertragsmonitoring beinhalten.

Empfehlung 3: Weiterentwicklung der IKT-Beschaffungs- und Vertragsprozesse

Die FIKO empfiehlt dem Regierungsrat, die vom AFI eingeleiteten Massnahmen zur Weiterentwicklung der IKT-Beschaffungs- und Vertragsprozesse konsequent zu unterstützen und deren Umsetzung prioritär voranzutreiben.

4.4.5 Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale (kdmz): Geschäftsmodell und Eigenfinanzierung

Semesterbericht 2025/II, Bericht Nr. 9, Berichtsdatum: 9. September 2025

Ausgangslage

Die kantonale kdmz befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen wachsenden Anforderungen, rechtlichen Vorgaben und wirtschaftlicher Realität. Sie ist als Kompetenzzentrum und Lead Buyer für die zentrale Beschaffung von Publikationen, Büromaterial und Outputsystemen sowie auf Mandatsbasis beispielsweise für das Reinigungsmaterial des Immobilienamts, Stelleninserate für das Personalamt sowie Standard-Software für das AFI zuständig. Hiermit trägt sie eine hohe Verantwortung für den geregelten Ablauf des Verwaltungswesens.

Das aktuelle Geschäftsmodell basiert auf vollständiger Eigenfinanzierung. Die kdmz muss sich vorwiegend über Margen auf beschaffte Waren und Dienstleistungen finanzieren. Sie muss folglich sämtliche Ausgaben inklusive Personal- und Betriebsaufwand vollständig über die eigenen (Margen-)Erträge decken. Ihr Jahresumsatz liegt bei rund 19 Mio. Franken, die vollständig in den Betriebsaufwand inklusive Personal zurückfliessen. Das Modell ist kostenneutral angelegt, wobei in den letzten zwei Jahren ein kleiner Überschuss erwirtschaftet wurde. Bei der Beschaffung Drucksachen bestehen Margen-Vorgaben je Produktgruppe zwischen 10% und 50%, bei der Beschaffung Material je Produktgruppe zwischen 2% und 60%. Beim Büromaterial musste die Marge aufgrund der Eigenfinanzierung in der Vergangenheit angehoben werden, obwohl Kunden am Markt signifikant günstiger beziehen könnten. Die im Bereich Entwicklung Beschaffungswesen sowie im Bereich Beschaffungssysteme erbrachten Beratungsdienstleistungen werden pauschal zu einem Stundenansatz von 180 Franken verrechnet, was einem Dritt-

vergleich standhält. Die Finanzierung des Beschaffungsportals erfolgt durch Beiträge der partizipierenden Lead Buyer sowie durch Bedarfsträger mit spezifischen Erweiterungen des Beschaffungsportals.

Die gesetzlich vorgeschriebene Eigenfinanzierung fördert grundsätzlich eine bewusste Ausgabendisziplin und eine effiziente Arbeitsweise innerhalb der kdmz. Durch die Notwendigkeit, Preise und Margen möglichst betriebswirtschaftlich zu kalkulieren, entsteht ein Anreiz zur Kostenkontrolle und zur Vermeidung von Überkapazitäten. Diese Dynamik wirkt sich positiv auf die Effizienz aus und unterstützt eine schlanke Organisation. Gleichzeitig zeigen sich in der Praxis gegenüber den Kunden Herausforderungen. So führt die notwendige Margenerhebung zu Abgabepreisen, welche über Marktniveau liegen, was wiederum das Risiko von eigenmächtigen Beschaffungen fördert und zusätzliche Prozesskosten im Kanton verursacht.

Die kantonalen Amtsstellen sind grundsätzlich verpflichtet, ihre Beschaffungen in den der kdmz als Lead Buyer zugeordneten Bereichen über die kdmz abzuwickeln. Die kdmz entfaltet über ihre Funktion als Drehscheibe aufgrund von Skalierungseffekten eine erhebliche Wirkung. So entlastet sie sämtliche Amtsstellen von zeitintensiven Beschaffungsschritten und bündelt die Bestellungen zentral. Würde jedes Amt seine Beschaffungen selbst abwickeln, hätte dies einen erheblichem dezentralen Personalaufwand durch redundante Abläufe zur Folge. Schon eine dezentral durchgeführte Kleinbestellung hochgerechnet auf tausende Bestellungen summiert sich auf Mehrkosten von mehreren Millionen pro Jahr. Durch die Zusammenarbeit mit der kdmz wird zudem die Einhaltung der Beschaffungscompliance sichergestellt, die andernfalls nicht durchgängig garantiert wäre.

Aufgrund der Vorgabe der Selbsttragung und der damit einhergehenden Margenerträgen ergibt sich jedoch ein struktureller Interessenskonflikt zwischen der kdmz und den Ämtern in Bezug auf die Preisgestaltung. Infolgedessen entscheiden sich Ämter für eigenmächtige Beschaffungen, sofern sie davon ausgehen, die benötigten Produkte auf dem freien Markt günstiger zu erhalten, was zu einer Umgehung des Lead Buyer-Modells und damit zum Maverick-Buying führt. Weitere Gründe dürften in einer stark amtsorientierten Sichtweise sowie in einer unzureichend abgestimmten Bedarfsplanung liegen, die in der Folge häufig zu kurzfristigen und dringlichen Beschaffungen der Ämter führt. Stellen, die Maverick Buying betreiben, werden zwar auf die bestehenden Regelungen hingewiesen, eine verbindliche Durchsetzung oder Sanktionierung ist jedoch nicht in der Kompetenz der kdmz. Die Verantwortung für die Einhaltung der Beschaffungscompliance liegt letztlich bei den jeweiligen Bedarfsträgern selbst. Die Thematik ist der kdmz bekannt, ein systematisches Monitoring und eine aktive Kontrolle des Maverick-Buying fehlen jedoch bislang. In der Praxis führt dieses Modell zu nicht marktfähigen Preisen und Spannungen mit den Ämtern, die ihre Beschaffungen eigenmächtig organisieren. In diesem Kontext wären aus Sicht der Finanzkontrolle eine klare (rechtliche) Positionierung sowie eine konzise strategische Führung erforderlich. Beide Aspekte bleiben aber gegenwärtig eher vage und vermögen die Situation nur ungenügend zu unterstützen.

Stellungnahme

In Bezug auf die Zukunftsfähigkeit und Auftragsdefinition wird die kdmz einen Prozess zur Überarbeitung der «Verordnung über die kdmz» starten. Ziel ist es, die kdmz als zukunftsfähige, serviceorientierte und rechtlich fundierte Institution im kantonalen Beschaffungswesen zu positionieren. Der Schwerpunkt soll auf die Beratung und Unterstützung von Bedarfsträgern gesetzt werden. Die Übertragung einer Kontroll- oder Aufsichtsfunktion wird nicht angestrebt.

Obwohl sich das Modell der Eigenfinanzierung grundsätzlich als tragfähig erwiesen hat, soll es im Rahmen der Verordnungsüberarbeitung vertieft geprüft und präzisiert werden (insb. bezüglich der Margeproblematik).

Was das Verhindern von Maverick-Buying betrifft, soll das notwendige Datenmaterial zur Ermittlung von Maverick-Buying im Rahmen eines durch die Kommission Kantonales Beschaffungswesen (KBW) lancierten Projekts zum Monitoring von Beschaffungsdaten zugänglich gemacht werden. Zu klären ist dabei unter anderem, mit welchem Aufwand ein angemessener Nutzen erzielt werden kann.

Schliesslich hat die kdmz ein bereichsübergreifendes Projekt zur Verbesserung des Controllings und zur Entwicklung eines strategisch abgestimmten Kennzahlensystems gestartet, das auf einem Management Dashboard in der SAP Analytics Cloud basiert und eng mit dem Konzept der Kostenrechnung verknüpft ist.

Zusammenfassend wird die kdmz die Empfehlungen aus dem Bericht zur Aufsichtsprüfung in ihre strategische Planung aufnehmen und konkrete Massnahmen zur Stärkung ihrer Rolle und zur Weiterentwicklung ihres Geschäftsmodells erarbeiten. Dabei setzt sie auf eine enge Abstimmung mit den zuständigen Stellen und auf eine transparente Kommunikation gegenüber den Partnern innerhalb der Verwaltung.

Fazit

Aus Sicht der Finanzkontrolle ist die bisher eingeschlagene Richtung zur Zukunftssicherung grundsätzlich positiv. Die kdmz hat in den letzten Jahren sichtbare Anstrengungen unternommen, ihr Geschäftsmodell durch neue, dienstleistungsorientierte Angebote breiter und zukunftsorientierter aufzustellen. Obwohl durch den Regierungsrat als Lead Buyer in den obengenannten Bereichen definiert, fehlt der kdmz das formale Mandat, um strategische Beschaffungsentseide für den gesamten Kanton verbindlich umzusetzen. Ohne eine solche Verankerung bleibt ihre Rolle untergeordnet und ihre Wirkung punktuell. Im Kontext der anstehenden Verordnungsreform sollte die Rolle der kdmz übergeordnet neu gedacht werden.

Die FIKO kommt zu demselben Schluss. Die angekündigte Überarbeitung der Verordnung erachtet sie als notwendig. Dabei sollten insbesondere die strategische Rolle der kdmz, ihre Stellung innerhalb des kantonalen Beschaffungswesens sowie die Ausgestaltung der Finanzierung überprüft und klarer geregelt werden. Nach Auffassung der Kommission ist sicherzustellen, dass die kdmz ihre Funktion als Lead Buyer künftig wirkungsvoll und kantonsweit konsistent wahrnehmen kann, damit Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Beschaffungscompliance nachhaltig gestärkt werden.

Empfehlung 4: Strategische Neuausrichtung und rechtliche Verankerung der kdmz

Die FIKO empfiehlt dem Regierungsrat, die angekündigte Überarbeitung der «Verordnung über die KDMZ» zu nutzen, um Rolle, Auftrag und Finanzierung der kdmz gesamthaft zu überprüfen und strategisch neu auszurichten. Dabei soll die kdmz als zentrale, serviceorientierte und rechtlich klar verankerte Beschaffungsorganisation positioniert werden.

4.4.6 Amt für Wasser, Energie und Luft (AWEL): IT-Betrieb und Informationssicherheit Aktive Sihlseesteuerung

Semesterbericht 2025/II, Bericht Nr. 17, Berichtsdatum: 3. November 2025

Ausgangslage

Der Kanton Zürich trägt die Verantwortung für den Hochwasserschutz an der Sihl (§ 13 WWG, RRB Nr. 377/1993). Das AWEL setzt die Schutzmassnahmen um. Bei einem Extremhochwasser drohen Schäden von bis zu 6,7 Mrd. Franken; besonders gefährdet sind die Stadt Zürich und der Hauptbahnhof.

Der Sihlsee im Kanton Schwyz ist der grösste Stausee der Schweiz und dient der Stromproduktion. Betreiberin ist die Etzelwerk AG (im Besitz der SBB). Ein mögliches Versagen der Stauanlage wurde in der kantonalen Gefährdungsanalyse 2021 als relevant eingestuft. Folgende Schutzmassnahmen sind eingerichtet:

- Aktive Sihlseesteuerung (seit 2018): Reguliert den Wasserabfluss bei Starkniederschlägen, um Überflutungen zu verhindern. Der Kanton finanzierte zwei Drittel. Sie gilt als Übergangslösung bis zur Inbetriebnahme des Entlastungsstollens Thalwil (2026).
- Hydrologisches Messnetz: Messstationen erfassen kontinuierlich Hydrowerte und übermitteln Daten automatisch. Bei Grenzwertüberschreitungen oder Geräteausfällen erfolgt eine automatisierte Alarmierung. Bundesinstrumente erhöhen die Resilienz.
- HydroPro: IT-Anwendung zur Visualisierung der Messdaten. Die technische Verantwortung liegt bei der Abteilung Projekte und Informatik des Generalsekretariats der Baudirektion.

Die Digitalisierung bringt neue Risiken: Überwachungs- und Steuerungssysteme sind potenziell anfällig für Ausfälle oder Cyberangriffe. Der Bund empfiehlt allen Betreibern von kritischen Infrastrukturen die Umsetzung der branchenspezifischen IKT-Minimalstandards. Für die Strombranche (inkl. Sihlsee) sind diese seit 1. Juli 2024 verpflichtend. Das kantonale IDG (§ 7) verlangt zudem angemessene Schutzmassnahmen; der Regierungsrat hat entsprechende Richtlinien und eine Cybersicherheitsstrategie erlassen.

Mit der geplanten Inbetriebnahme des Entlastungsstollens im Jahr 2026 wird der Hochwasserschutz für die Stadt Zürich verbessert. Da auch dieser Stollen automatisch gesteuert wird, muss seine Steuerung von Anfang an konsequent gegen Cyberattacken geschützt werden, wobei der IKT-Minimalstandard des Bundes als Referenz dienen kann.

Ohne auf Details einzugehen, hat die vorliegende Prüfung durch die Finanzkontrolle gezeigt, dass im Bereich der Informationssicherheit noch Handlungsbedarf besteht.

Stellungnahme

Das AWEL hat in seiner Stellungnahme gegenüber der Finanzkontrolle aufgezeigt, dass verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Situation eingeleitet worden sind. Aus Sicherheitsgründen verzichtet die FIKO an dieser Stelle darauf, diese detaillierter darzulegen.

Fazit

Die FIKO nimmt den Bericht der Finanzkontrolle zur Informationssicherheit bei den Hochwasserschutzanlagen an der Sihl mit Besorgnis zur Kenntnis. Angesichts des enormen Schadenpotenzials von bis zu 6,7 Mrd. Franken bei einem Extremhochwasser (insbesondere für die Stadt Zürich und den Hauptbahnhof) hat der zuverlässige Betrieb der Schutzinfrastruktur oberste Priorität.

Mit Blick auf die Inbetriebnahme des neuen Entlastungsstollens Thalwil müssen IT-Sicherheitsrisiken von Beginn weg eliminiert werden, um die Funktionsfähigkeit dieser kritischen Infrastruktur jederzeit zu gewährleisten. Die Kommission begrüsst, dass das AWEL bereits erste Massnahmen eingeleitet hat, sieht jedoch den Regierungsrat in der Pflicht, die strategische Steuerung und Aufsicht zu verschärfen.

Empfehlung 5: Stärkung der Informationssicherheit bei den Hochwasserschutzinfrastrukturen an der Sihl

Die FIKO empfiehlt dem Regierungsrat, angesichts des hohen Schadenpotenzials die Informationssicherheit bei den Hochwasserschutzinfrastrukturen an der Sihl prioritär zu stärken und den neuen Entlastungsstollen Thalwil bei der Inbetriebnahme konsequent nach den IKT-Minimalstandards des Bundes gegen Cyberrisiken zu schützen.

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 Finanzdirektion, 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, 18. Juni 2026

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 der 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 (Punkt 2). Sodann hat die Kommission zum im Rahmen des Geschäftsberichts jährlich erscheinenden Beteiligungsbericht des Regierungsrates sowie zum Bericht des Regierungsrates über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons 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 Kantonsrates 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, börsennotierte 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 2025

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). Die Eigentümerstrategie wurde 2015 (RRB Nr. 1003/2015) und 2023 zusammen mit der Flughafenpolitik (RRB Nrn. 923/2023 und RRB Nr. 924/2023) nachgeführt. Mit RRB Nr. 230/2025 erfolgte im Frühling 2025 jedoch der Rückzug der 2023 nachgeführten

Eigentümerstrategie (Vorlage 5924), nachdem sich in den diesbezüglichen Beratungen der damit befassten Sach- und Aufsichtskommission sowie in der zeitgleich erfolgten Aufsichtsprüfung der Finanzkontrolle an verschiedenen Stellen Anpassungsbedarf gezeigt hatte. Der Regierungsrat nahm die geäusserten Bedenken mit dem Rückzug auf und stellte eine Neukonzeption des Beteiligungscontrollings und eine Überarbeitung der damit zusammenhängenden Eigentümerstrategie bis Frühling 2026 in Aussicht (aktueller Stand: Vgl. 2.1.2).

Aufgrund dieser zeitlichen Verzögerung der Genehmigung der neuen Eigentümerstrategie erfolgte die jährliche Berichterstattung über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie – voraussichtlich ein letztes Mal – mit Bezug auf die strategischen Ziele der noch im Jahr 2015 formulierten Eigentümerstrategie. Die Berichterstattung wird durch die Volkswirtschaftsdirektion wahrgenommen (zuletzt RRB Nr. 1118/2025 und ausführlicher: Flughafenbericht 2025).

Die Kommission hat den Flughafenbericht 2025, welcher das am 31. Dezember 2024 endende Geschäftsjahr der FZAG behandelt, anlässlich einer Kommissionssitzung mit der Volkswirtschaftsdirektion beraten und sich die Einschätzung des Regierungsrates betreffend die Umsetzung seiner Beteiligungsstrategie vorstellen lassen:

Der Regierungsrat zeigte sich mehrheitlich zufrieden: Der Flughafen Zürich konnte 2024 die volks- und verkehrswirtschaftlichen Erwartungen sowie diejenigen zur Unternehmensführung und Beziehungspflege zum grössten Teil erfüllen. Weiterhin nicht erfüllt waren im Berichtsjahr die Erwartungen des Kantons betreffend Umweltschutz im Bereich der Begrenzung der Lärmimmissionen: Nachdem die Zahl der Flüge während des Verspätungsabbaus von 23:00 Uhr bis 23:30 Uhr nach der Pandemie zunächst steil angestiegen war, ist sie im Berichtsjahr erstmals wieder gesunken; trotzdem ist das Niveau noch zu hoch. Eine Verbesserung ist durch die 2027 in Kraft tretenden, verschärften Lärmgebühren zu erwarten. Aus Eignersicht blickte die FZAG erneut auf ein erfolgreiches Geschäftsjahr 2024 zurück: Das Unternehmensergebnis erfuhr eine weitere Steigerung um 7,0% auf 327 Mio. Franken und übertraf damit den Rekordgewinn von 2019 (309,1 Mio. Franken). Die Passagierzahlen hatten mit 31,2 Mio. Fluggästen, wenngleich noch nicht ganz das Rekordniveau des Jahres 2019 (31,5 Mio.), so doch das Vorpandemieniveau erreicht. Der Kanton Zürich erhielt 54,2 Mio. Franken Dividenden (2023: 35,8 Mio.).

Die Kommission hat mit der Volkswirtschaftsdirektion den Publikationszeitpunkt des Flughafenberichts thematisiert, da dieser erst ein knappes Jahr nach dem referenzierten Zeitpunkt erscheint und dies eine für die politische Würdigung höchst unbefriedigend ist. Eine zeitnähere Berichterstattung ist gemäss Ausführungen der Volkswirtschaftsdirektion aufgrund der zeitintensiven Aufbereitung der Daten in Zusammenhang mit dem Zürcher Fluglärmindex (ZFI) jedoch nicht möglich.

2.1.2 Neue Eigentümerstrategie

2.1.2.1 Rückzug Eigentümerstrategie und Zielsetzung der Neuausrichtung

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 mit der Vorlage befasste Sachkommission und die AWU zum Schluss, dass diesbezüglich in verschiedenen Punkten Verbesserungsbedarf besteht. Die AWU hat darüber ausführlich berichtet (vgl. Vorlage 6017a, Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2024). Aufgrund der Beurteilung des Beteiligungscontrollings durch die Finanzkontrolle zog der Regierungsrat die Vorlage 5924 in der Folge im Frühling 2025 zurück (RRB Nr. 230/2025).

Die Volkswirtschaftsdirektion hatte sich gegenüber den geäusserten Bedenken offen gezeigt und stellte eine *Neuausrichtung des Beteiligungscontrollings* und damit einhergehend eine *neue Eigentümerstrategie* in Aussicht. Dies unter anderem mit dem Ziel, die Prozesse zur Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG vom Controlling und der Berichterstattung konzeptionell zu trennen: Während sich die Führungsunterstützung auf die Interessenvertretung des Kantons im Verwaltungsrat fokussieren sollte, sollten das Controlling und die Berichterstattung auf die Eignersicht sowie die Perspektive als Gewährleister der im Flughafen-gesetz festgehaltenen Grundsätze in Bezug zum Flughafen gerichtet sein. Mit dieser neu angestrebten Rollenteilung würde auch eine klarere Trennung zwischen den vertraulichen Informationen aus dem Verwaltungsrat und den Informationen für das Controlling und die öffentliche Berichterstattung erreicht. Weiter sollte das kantonale Risikomanagement ausgebaut werden mit dem Fokus, die gesamte Bandbreite der kantonalen Risiken abzudecken. Schliesslich sollte auch die Eigentümerstrategie neu konzipiert werden, wobei die strategischen Ziele konsequent auf die Interessen des Kantons ausgerichtet und operationalisiert werden sollten, damit eine systematische Überprüfung der Zielerreichung sowie eine adressatengerechte und nachvollziehbare Berichterstattung möglich würde.

2.1.2.2 Überarbeitete Eigentümerstrategie auf Basis der Neuausrichtung des Beteiligungscontrollings und Einführung eines Governance Konzepts

Im April 2026 hat die Volkswirtschaftsdirektion nun das neu ausgerichtete Beteiligungscontrolling zusammen mit dem ihm zugrundeliegenden Governance-Konzept zur Beteiligung des Kantons an der FZAG festgelegt und ihre darauf basierende, überarbeitete Eigentümerstrategie (Vorlage 6084) zur Genehmigung an den Kantonsrat überwiesen (RRB Nm. 417/2026 und 419/2026):

Die Eigentümerstrategie definiert die Erwartungen des Kantons an die FZAG, gibt der Staatsvertretung im Verwaltungsrat einen Handlungsrahmen und bildet die Grundlage für die Rechenschaftsablegung gegenüber den für die Aufsicht zuständigen Stellen. Sie ist neu gegliedert in vier Kapitel: Grundlagen, strategische Ziele, Governance und Schlussbestimmung:

Im *Grundlagenkapitel* werden zunächst die normativen Vorgaben und der Zweck der kantonalen Beteiligung an der FZAG skizziert. Die *strategischen Ziele* enthalten sodann Zielvorgaben zunächst aus *Gewährleistersicht* (Diese beinhalten aviatische Erreichbarkeit, Qualität der Flughafeninfrastruktur, landseitige Erreichbarkeit, Gebührenreglement, Flugbewegungen nach 23:00 Uhr und Safety und Security.) und dann aus *Eignersicht* (Stabilität und Eigenwirtschaftlichkeit, Rendite und Dividende, internationales Geschäft, Flughafen Zürich AG als Arbeitgeberin, unternehmerische Verantwortung, Wahrnehmung in der Bevölkerung und Reduktion von Treibhausgasemissionen). Während sich erstere direkt aus § 1 des Flughafengesetzes ableiten, wonach der Staat den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen fördert und dabei den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs berücksichtigt, ergeben sich letztere aufgrund des Volksentscheids über die Verselbstständigung des Flughafens Zürich vom 28. November 1999. Sie richten sich auf die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen und sichern die Interessen des Kantons an der Unternehmensentwicklung. Sowohl für die strategischen Ziele aus Gewährleistersicht als auch für die strategischen Ziele aus Eignersicht hat der Kanton neu als Grundlage für das Controlling und die Berichterstattung jeweils quantitative und/oder qualitative Messgrössen definiert und Zielwerte festgesetzt. Dies mit dem Zweck, dass die Erreichung der definierten Ziele nun auch systematisch überprüft werden kann.

Die *Governancevorgaben* des dritten Kapitels ergeben sich aus dem gleichzeitig mit der neuen Eigentümerstrategie festgesetzten Governance-Konzept zur FZAG (RRB Nr. 419/2026); dessen Grundlagen basieren auf den Grundsätzen der Public Corporate Governance. Es enthält Vorgaben hinsichtlich der kantonalen Vertretung in den Organen der FZAG sowie bezüglich des Beteiligungscontrollings und der Führungsunterstützung und bezweckt, die kantonale Beteiligung durch den Regierungsrat transparenter zu steuern, die Aufsicht zeitgemässer zu gestalten und die Oberaufsicht des Kantonsrates besser zu unterstützen. Laut Volkswirtschaftsdirektion dient das Governance-Konzept zur FZAG der Rollen- und Aufgabenklärung des Kantons, der Schärfung des Strategie- und Risikocontrollings und der Regelung des Informationsflusses. Darüber hinaus würden damit die Prozesse zur Unterstützung der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG vom Controlling und von der Berichterstattung konzeptionell getrennt, das kantonale Risikomanagement ausgebaut und die gesamte Bandbreite der kantonalen Risiken abgedeckt, wie dies von Finanzkontrolle und Kantonsrat gefordert worden war. Das abschliessende Kapitel Schlussbestimmung enthält die Modalitäten der Inkraftsetzung.

Im Anschluss an den Ausarbeitungsprozesses der beiden Vorlagen durch die Volkswirtschaftsdirektion waren sowohl die Finanzkontrolle als auch die zuständige Sachkommission des Kantonsrates und die AWU anfangs 2026 kurzfristig zu einer Stellungnahme eingeladen worden. Die Volkswirtschaftsdirektion hat die Anregungen und Kritikpunkte der begrüsten Ansprechpartner entgegengenommen; inwieweit eine Umsetzung in den beiden nun festgelegten Vorlagen erfolgt ist, wird die AWU prüfen. Die überarbeitete Eigentümerstrategie wird aktuell von der zuständigen Sachkommission beraten. Es wird angestrebt, die Vorlage noch in dieser Legislaturperiode zu genehmigen. Die AWU begrüsst dies.

Was die Themen Auslandstrategie und -investitionstätigkeit der FZAG sowie die damit einhergehenden Risiken in finanzieller Sicht und bezüglich eines möglichen Reputationsrisikos für den Kanton anbelangt, so vertreten die Volkswirtschaftsdirektion und die Mehrheit der Kommission bei ihrem letzten Austausch Ende 2025 noch unterschiedliche Auffassungen (vgl. auch Vorlage 6017a, Beschluss des Kantonsrates über die Genehmigung des Geschäftsberichts des Regierungsrates 2024). Die AWU tauscht sich diesbezüglich mit der Volkswirtschaftsdirektion regelmässig aus. Es ist aber klar, dass für die FZAG grosse Chancen – und Risiken – in der Expansion nach Indien und Südamerika liegen. Dies ganz einfach, weil die Wachstumsmöglichkeiten im Inland ebenso wie der dort zur Verfügung stehende Platz beschränkt sind. Das internationale Geschäft liefert heute rund 10% der Erträge; mittelfristig plant die FZAG, diesen Anteil zu verdoppeln. Die Inbetriebnahme des Flughafens Noida International Airport im Grossraum von Delhi wird Mitte Juni 2026 erwartet. Es ist das bisher grösste Auslandprojekt der FZAG. Der geplante Investitionsrahmen beträgt 750 Mio. Franken. Die FZAG hat dafür eine Betriebslizenz mit einer Laufzeit von 40 Jahren erhalten. Die AWU geht davon aus, dass die Volkswirtschaftsdirektion die Pläne der FZAG und deren mögliche Auswirkungen auf die den Kanton Zürich in ihrer neu ausgerichteten Eigentümerstrategie bzw. dem ihr zugrundeliegenden Beteiligungscontrolling adäquat und mit der nötigen Weitsicht berücksichtigt hat. Sie wird dies mit der Volkswirtschaftsdirektion kritisch diskutieren.

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 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 i.S.v. § 95 KRG 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 tauscht sie sich auch mit den EKZ regelmässig über aktuelle Themen rund um die Axpo aus und begrüsst die EKZ zur Berichterstattung betreffend den jährlichen Umsetzungsbericht des Regierungsrates zur Eigentümerstrategie Axpo.

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.

Bemerkung zum Modus der Berichterstattung

Analog zur Berichterstattung bezüglich EKZ (vgl. Antrag der AWU vom 18. März 2026, Vorlage 58a/2026) hält die Kommission zunächst fest: Die Berichterstattung der Regierung, welche sich jeweils auf das im September des Vorjahres abgeschlossene Geschäftsjahr der Axpo (aktuell: Geschäftsjahr 2023/24) bezieht, erscheint für gewöhnlich im Juni / Juli des Folgejahres (aktuell: Juni 2025). Für die jährliche Berichterstattung der AWU, welche im Mai erfolgt, kann sie daher nicht mehr berücksichtigt werden, was eine fast einjährige Verzögerung der Berichterstattung der AWU mit sich bringt. Für die politische Debatte wünscht sich die AWU, dass die Umsetzungsberichterstattung inskünftig bereits im Frühling erfolgt. So könnte sie in der Berichterstattung der AWU des gleichen Jahres erscheinen. Gemäss Auskunft der Baudirektion ist dies grundsätzlich möglich.

Umsetzungsbericht zur Eigentümerstrategie

Mit Beschluss Nr. 599/2025 vom 4. Juni 2025 berichtete die für das Beteiligungscontrolling der Axpo zuständige Baudirektion über die Umsetzung der von ihr festgelegten Beteiligungsstrategie für das am 30. September 2024 abgelaufene Geschäftsjahr der Axpo:

Was die *Erreichung der strategischen und wirtschaftlichen Ziele* anbelangt, so hielt die Baudirektion fest, dass die Axpo ihre Stromnetze und Kraftwerke erwartungsgemäss sicher und zuverlässig betrieben hat. Aufgrund der unsicheren Entwicklung der geopolitischen Rahmenbedingungen gelte es weiterhin, durch Diversifikation in Richtung Dienstleistungen und verschiedener Energieträger (z.B. Flüssiggas nebst leitungsgebundenem Erdgas) die Abhängigkeit von den internationalen Strommarktpreisen und deren Schwankungen zu verringern. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass eine breit abgestützte, international tätige und professionelle Handelstätigkeit der Axpo der Minderung ihres Risikos diene. Dies, weil der Handel die Vermarktung der (inländisch) erzeugten Energie sicherstellt und der Flexibilität der Kraftwerke diene.²¹ Er hält fest, dass das grösste Risiko für die Axpo der inländische Kraftwerkspark und der damit erzeugte Strom darstellen, welcher Abnehmer – an einem mitunter höchst volatilen Strommarkt – braucht. Diese Aufgabe gewährleistet der Handel. Aus diesen Gründen ist auch eine – gelegentlich geforderte – Trennung von Handel und Produktion aus Sicht des Regierungsrates nicht zweckmässig. Die Geschäftstätigkeiten der Axpo entsprechen somit den *strategischen Zielen* des Regierungsrates. Das gute Ergebnis der Axpo stammt denn auch zum Grossteil aus dem internationalen Handelsgeschäft.

²¹ KR-Nr. 377/2025: Anfrage (Gefahr von Handels- und Verkaufsaktivitäten der Axpo)

Unabhängig vom Erfolg des internationalen Geschäfts muss aus Sicht Regierungsrat die inländische Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien stark ausgebaut werden: Der Regierungsrat erwartet von der Axpo, dass sie diesbezüglich, sofern die Wirtschaftlichkeit gegeben ist, eine führende Rolle als Grossproduzentin in der Schweiz einnimmt, und insbesondere, was die Wasserkraft anbelangt, auch beibehält. In Zusammenhang mit dem in den kommenden Jahren bevorstehenden Heimfall von Wasserkraftanlagen bei auslaufenden Wasserrechtskonzessionen soll die Axpo daher marktgerechte Angebote für neue Konzessionen unterbreiten und Hand bieten für partnerschaftliche Kooperationen oder Beteiligungsmöglichkeiten für die Konzeden-ten. Die Kommission begrüsst dies.

Während das Unternehmensergebnis von 3,4 Mrd. Franken auf 1,5 Mrd. Franken sank und der Umsatz sich von 10,5 Mrd. Franken auf 7,6 Mrd. Franken verringerte, erhöhte die Axpo ihr Eigenkapital auf 13,2 Mrd. Franken (11,6 Mrd. Franken im Vorjahr), womit ihre Eigenkapitalquote von 28% auf 39% stieg. Die Axpo verfügt über eine solide Bilanz mit ausreichender Liquidität. Die *finanziellen Ziele* wurden mit Ausnahme der Vorgabe eines A-Ratings erreicht (aktuelles Rating durch verschiedene Schweizer Banken zwischen A- und High BBB). Es wird erwartet, dass die Axpo die erforderlichen Massnahmen ergreift, um die Vorgabe zu erreichen. Die Vorgaben bezüglich Rechnungslegung und Risikomanagement sind erfüllt.

Unter *Massnahmen des Kantons* verweist der Umsetzungsbericht auf die Vorlage 5813 betreffend Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch einen Aktionärsbindungsvertrag und eine gemeinsame Eignerstrategie der Axpo Aktionäre, wie sie Ende 2023 vom Kantonsrat verabschiedet worden war. Nachdem die Vorlage von der Schaffhauser Stimmbevölkerung abgelehnt worden war, bleibt ein Termin für eine aktualisierte Axpo Eigentümerstrategie vorerst offen. Der Regierungsrat erachtet eine Ablösung des NOK-Gründungsvertrags durch eine neue Rechtsgrundlage jedoch weiterhin als notwendig, weshalb die Arbeiten für eine zukunftsfähige Lösung anfangs 2025 aufgenommen wurden. Gemäss Austausch mit den EKZ und den Vertretern der Baudirektion war Ende September 2025 die Bereinigung des neuen Vertragsentwurfs durch die Aktionäre erfolgt. Die Stossrichtung des neuen Regelwerks geht dahin, dass die Axpo einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten soll, gleichzeitig - um dies zu gewährleisten -, finanziell handlungsfähig bleibt und die Beherrschung durch die öffentliche Hand gewahrt wird. Die neue Fassung beinhaltet eine Abkehr vom bisherigen Prinzip der Einstimmigkeit; darüber hinaus soll in beschränktem Rahmen eine Öffnung des Aktionariats für schweizerische, institutionelle Anleger möglich sein. Der Grund für diese Öffnung geht zurück auf die Strommarktkrise im Jahr 2022, als der Bund – nicht die Axpo-Aktionäre - im Rahmen eines Rettungsschirms Kapital zur Verfügung stellen musste, um die finanzielle Stabilität des Unternehmens zu gewährleisten, da es über zu wenig Eigenkapital verfügte. Die Kommission begrüsst dies; sie informiert sich laufend über die Fortschritte des Prozesses.

Die AWU hat den Umsetzungsbericht des Regierungsrates im September 2025 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 stets informativen und konstruktiven Austausch.

2.2.2 Aktuelle Diskussion betreffend Vergütung

Als Reaktion auf die im Geschäftsjahr 2023/24 erfolgten Erhöhungen der Vergütungen der Axpo Geschäftsleitung, welche in der Öffentlichkeit ebenso wie in der Politik für grosses Unverständnis gesorgt hatten, hatte die Axpo Generalversammlung im Januar 2025 einen Antrag des Kantons Aargau zugestimmt, wonach in Zukunft die Aktionäre, namentlich die Kantone und deren Kantonswerke, die maximalen Gesamtbeträge der Vergütung für Verwaltungsrat und

Geschäftsleitung genehmigen sollten («say on pay» Regelung). Die Aktionäre übernehmen so Mitverantwortung in Vergütungsfragen. Die breite Kritik hatte zur Folge, dass ein neues, vertretbareres Vergütungssystem erarbeitet werden sollte, welches unter anderem auch eine von grossen Teilen des Kantonsrates geforderte Deckelung der Vergütung von maximal einer Million Franken beinhalten sollte²².

Anlässlich ihrer ausserordentlichen Generalversammlung im November 2025 hatten die Aktionäre gestützt auf die neue Statutenbestimmung das neue Vergütungssystem, welches durch Vertreter der Aktionäre sowie des Axpo Verwaltungsrates gemeinsam erarbeitet worden war, rückwirkend für das laufende Geschäftsjahr 2025/2026 bestätigt. Die Axpo setzt dieses -unter Verzicht auf arbeitsrechtliche Ansprüche - ab sofort um. Allerdings wurde die von weiten Teilen des Kantonsrates geforderte Lohndeckelung im neuen System nicht umgesetzt: Das neue Vertragsmodell vermindert zwar die kurzfristigen, variablen Vergütungen und fokussiert auf längerfristige Lohnkomponenten in Anhängigkeit der Zielerreichung in den Bereichen der Wertsteigerung des Unternehmens, der Versorgungssicherheit und des Beitrags zu Nachhaltigkeitszielen. Es beinhaltet auch eine stufenweise Erhöhung der Pensionskassenbeiträge, um das freiwillige Entgegenkommen der Axpo Geschäftsleitung bei diesem Kompromiss aufzufangen und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Vergütung auf dem Arbeitsmarkt dennoch zu gewährleisten. Die maximal möglichen Vergütungen pro Geschäftsleitungsmitglied belaufen sich zuzüglich Vorsorge- und Zusatzleistungen sowie Sozialabgaben auf rund 1,34 Mio. Franken anstatt der geforderten 1,0 Mio. Franken.

Aus Sicht des Regierungsrates waren die maximal möglichen Vergütungssummen gemäss dem neuen Axpo Vergütungsmodell trotz Anerkennung aller Umstände zu hoch; auch wurde der Forderung des dringlichen Postulats nach einer Lohndeckelung nicht Rechnung getragen. Er lehnte die Genehmigung des Vergütungsmodell an der Generalversammlung vom November 2025 daher ab.²³ Die Aktionärsvertretung der EKZ stimmte ihrerseits jedoch für die Genehmigung des Vergütungsmodells und somit gegen den Willen des Kantonsrates. Aus ihrer - unternehmerischen - Sicht bedeute die neue Regelung eine valide und sachgerechte Lösung. Wenngleich sich die EKZ im 100% Besitz des Kantons befinden, hat dieser bzw. der Kantonsrat gegenüber dem Unternehmen keine Weisungsbefugnis. Die Stimmabgabe der EKZ hat dennoch zu grossem Unverständnis und Irritation im Rat geführt, nicht zuletzt aufgrund der mangelnden Abstimmung der beiden Zürcher Aktionärsvertreter untereinander.

Die AWU hat sich in der Folge anlässlich einer Kommissionssitzung mit dem Baudirektor sowie dem Verwaltungsratspräsidenten der EKZ über die Gründe für diesen Entscheid und dessen Konsequenzen ausgetauscht: Dabei erläuterten der Baudirektor und der EKZ Verwaltungsratspräsident, aufgrund welcher Abwägungen der Vorschlag für das neue Vergütungssystem zustande gekommen war. Während der Regierungsrat sich an den Auftrag des Kantonsrates gebunden sah, unterstützte der EKZ Verwaltungsratspräsident den Kompromissvorschlag, welcher mehrheitsfähig schien. Von Seiten EKZ werden nun Massnahmen ergriffen, um in Zukunft die Abstimmung zwischen den Zürcher Aktionärsvertretungen auch in zeitkritischen Situationen zu gewährleisten. Die Kommission unterstrich im erwähnten Austausch die Bedeutung der Koordination zwischen den beiden Zürcher Aktionärsstimmen und verlied ihrem Wunsch Ausdruck, dass die Kommunikation zwischen Regierungsrat und EKZ Verwaltungsrat in Zukunft bei bedeutenden Geschäften vorausschauend angegangen wird.

²² KR-Nr. 30/2025: Dringliches Postulat betreffend Schluss mit Lohnexzessen bei der AXPO!

²³ KR-NR. 30a/2025 Beschluss des Kantonsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 30/2025 betreffend Schluss mit Lohnexzessen bei der AXPO!

3. «Beteiligungsbericht» und «Beteiligungsstrategie» des Regierungsrates

Als Teil seines Geschäftsbericht 2025 legt der Regierungsrat jährlich seinen Bericht betreffend die von ihm als bedeutend definierten Beteiligungen des Kantons ("*Beteiligungsbericht*", Teil III: Finanzbericht, Seite 125 ff.) vor. Er informiert darin über die Umsetzung der jeweiligen Beteiligungsstrategien gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes. Der Informationsgehalt der Berichterstattung 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 ist für die AWU im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Oberaufsichtsfunktion wesentlich.

Sowohl die AWU als auch die Finanzkontrolle haben in der Vergangenheit festgehalten, dass sie die Darstellung der Risikoidentifikation und -einschätzung durch den Regierungsrat in dessen Beteiligungsbericht für zu knapp halten und sie der Ansicht sind, dass dem Risikomanagement aus Sicht des Kantons zu wenig Rechnung getragen wird (zuletzt Vorlage 6017a). Die AWU hat denn auch angemerkt, dass sie dem Regierungsrat dringend empfiehlt, seine jährliche Berichterstattung im Rahmen des Beteiligungsberichts 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 diesjährige Bericht der Finanzkontrolle vom 6. Mai 2026 zur Rechnung 2025 des Kantons Zürich, Auszug Thematik «Beteiligungsbericht» ist angesichts dessen, dass die Thematik mittlerweile im Kantonsrat adressiert wurde (siehe nachfolgend) kurz gehalten. Die Finanzkontrolle nimmt stattdessen Bezug auf den Antrag 5953a der Finanzkommission betreffend den Bericht des Regierungsrates vom 17. April 2024 über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons («*Beteiligungsstrategie*»):

Gemäss § 95 Abs. 3 ff. KRG legt der Regierungsrat dem Kantonsrat im ersten Jahr der Amtsdauer den Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (*Beteiligungsstrategie*) vor. Die aktuell erstmals vorliegende *Beteiligungsstrategie* des Regierungsrates nimmt Bezug auf die Beteiligungen des Kantons per 31. Dezember 2023 und den *Beteiligungsbericht 2023*. Die Vorlage war der Finanzkommission zur Beratung zugewiesen worden; die AWU verweist diesbezüglich auf die Erkenntnisse der Finanzkommission gemäss ihrem Antrag vom Dezember 2025 (Vorlage 5953a). Im Zuge ihrer Berichterstattung hatte die Finanzkommission auch die AWU zur Stellungnahme begrüsst; die Erkenntnisse der AWU fanden Eingang in die Vorlage der Finanzkommission: Diese schliesst sich den Ausführungen der AWU vollumfänglich an, wonach eine Überarbeitung der Berichterstattung des Beteiligungsberichts noch in dieser Legislatur (spätestens mit dem Geschäftsbericht 2026) erfolgen sollte. Dies, damit eine risikobasierte und angemessene Aufsicht durch den Regierungsrat und eine ebenso zweckmässige wie zielgerichtete Oberaufsicht durch den Kantonsrat erfolgen kann. Der Zweck der Beteiligungsberichterstattung muss aus Sicht der AWU sein, den Fokus auf das Risiko aus Sicht des Kantons zu richten und zu stärken.

4. Abschliessende Bemerkungen

Vom Bericht über die Beteiligung des Kantons Zürich an der Flughafen Zürich AG und zum Lärmcontrolling (Flughafenbericht 2025), abgebildet in RRB Nr. 1118/2025, und vom Bericht des Regierungsrates über die Umsetzung der Eigentümerstrategie betreffend Axpo Holding AG, abgebildet in RRB Nr. 599/2025, 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 Vertretern

der EKZ für den Austausch zur Axpo-Beteiligung, welche das Bild für den Umgang mit dieser Beteiligung für die Kommission jeweils vervollständigen.

Zürich, 17. Juni 2026

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:	Die Sekretärin:
Stefanie Huber	Sandra Freiburghaus

Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefanie Huber, Dübendorf (Präsidentin); Thomas Anwander, Winterthur; André Bender, Oberengstringen; Astrid Furrer, Wädenswil; Andrea Grossen, Wetzikon; Roland Kappeler, Winterthur; Monika Keller, Greifensee; Thomas Lamprecht, Bassersdorf; Silvia Rigoni, Zürich; Manuela Tremonte, Hombrechtikon; René Truninger, Illnau-Effretikon; Sekretärin: Sandra Freiburghaus.