

Sitzung vom 23. Juni 2021

679. Anfrage (Führung staatsnaher Betriebe im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte André Müller, Uitikon, Jürg Sulser, Otelfingen, und Farid Zeroual, Adliswil, haben am 19. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Ein flächendeckender und guter Service public soll zu einer hohen Lebensqualität im Kanton beitragen. Im Kanton Zürich werden deshalb zahlreiche Dienstleistungen von staatsnahen Betrieben bzw. Organisationen erbracht. Dafür exponiert sich der Kanton Zürich im Namen seiner Bürgerinnen und Bürger unternehmerisch beträchtlich und verwendet erhebliche Ressourcen.

Eine gute Corporate Governance dieser staatseigenen Organisationen/Unternehmen ist von grundlegender Bedeutung. Deren Geschäftstätigkeit wirkt sich erheblich auf den Alltag der Bürger, die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft sowie die Nachhaltigkeit der kantonalen Finanzen aus. Da fast alle Staaten mit dieser Thematik konfrontiert sind, hat die OECD mit ihren Governance Guidelines for State owned Enterprises (2015er Ausgabe), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en), entsprechende Empfehlungen ausgesprochen. Dabei wird unter anderem gefordert, dass staatliche Unternehmen in Governance-Fragen gleich oder sogar besser (weil komplexer) geführt werden müssen, als private börsennotierte Gesellschaften.

Zu den OECD-Richtlinien gehören Empfehlungen wie die Vereinheitlichung der Rechtsstrukturen, das Erzielen einer marktüblichen Performance, Selektion der besten Führungskräfte mit transparenten Prozessen, klare Mandatierung der strategischen Unternehmensführung, Transparenz-Schaffung von politischen Preisen (z. B. der Grundversorgungsziele), Bündelung der Eigentümerinteressen in einem zentralen «Eignerbüro» etc.

Wir bitten den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten.

1. Inwieweit werden die OECD-Richtlinien bei der Führung staatsnaher Betriebe bereits umgesetzt (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en)?
2. Wo sieht der Regierungsrat diesbezüglich Verbesserungspotenziale und wie gedenkt er diese in welchem Zeitraum anzugehen?

3. Wie, wann und aufgrund welcher Tatbestände überprüft der Regierungsrat die Zweckmässigkeit von Staatsbeteiligungen relativ zu anderen Optionen, z. B. Ausschreibung oder vertragliche Absicherung von Grundversorgungszielen, die den Kanton weniger stark unternehmerisch exponieren und weniger Ressourcen binden?
4. Wann hat der Regierungsrat die letzte dieser Prüfungen gemacht und mit welchem Resultat?
5. Wann steht die nächste Prüfung an?
6. Wer ist zuständig für das «Portfoliomanagement», mit welchen Ressourcen und mit welcher fachlichen Befähigung?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, Jürg Sulser, Otelfingen, und Farid Zeroual, Adliswil, wird wie folgt beantwortet.

Zu Frage 1:

Die Grundsätze der Corporate Governance im öffentlichen Bereich finden unter dem Begriff Public Corporate Governance (PCG) Beachtung. Auf internationaler Ebene hat die OECD 2005 rechtlich nicht bindende Leitsätze für die Mitgliedstaaten zur PCG verabschiedet (OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005). Der Bundesrat hat 2006 mit seinem Corporate-Governance-Bericht einheitliche Grundsätze für die Auslagerung von Aufgaben, für die Steuerung von Organisationen und Unternehmen des Bundes, für die rechtliche Konzeption von Beteiligungen sowie für die Rollenverteilung zwischen den verschiedenen mit der Steuerung und Kontrolle betrauten Akteuren geschaffen. 2009 hat der Regierungsrat die Klärung offener Fragen im Bereich der Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons in Auftrag gegeben und darauf gestützt mit Beschluss Nr. 1352/2011 entschieden, ein Projekt «Public Corporate Governance (PCG)» durchzuführen. Mit Beschluss Nr. 122/2014 hat er den Bericht und die Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich verabschiedet (PCG-Bericht, PCG-Richtlinien). Im PCG-Bericht wurden Theorie und Best Practice im Bereich Public Corporate Governance verarbeitet, gestützt auf die Richtlinien der OECD (Ausgabe 2005), des Bundes sowie verschiedener Kantone. Der PCG-Bericht und die PCG-Richtlinien wurden in Zusammenarbeit mit massgebenden wissenschaftlichen Experten durch ein Projektteam der Kantonsverwaltung unter dem Vorsitz des Staatsschreibers erstellt.

Zu Frage 2:

Die Ausgabe 2015 der OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises änderte die Voraussetzungen für die PCG-Richtlinien des Kantons Zürich 2014 nicht wesentlich, da die darin enthaltenen Grundsätze bereits verarbeitet wurden. Seit der Festlegung der PCG-Richtlinien führte der Regierungsrat mehrere Schwerpunktdiskussionen zum Thema, passte mit Beschluss Nr. 668/2019 die PCG-Richtlinien an und traf Umsetzungsentscheide. Weitere Entscheide traf er 2019 im Zusammenhang mit der Totalrevision des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1), einer Änderung der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) sowie bei Einzelbeschlüssen zu Beteiligungen des Kantons. Da die Regelungen nachgeführt wurden, besteht zurzeit kein allgemeiner Handlungsbedarf zu ihrer Anpassung.

Zu Fragen 3–5:

Im PCG-Bericht, Ziff. 2, hat der Regierungsrat Grundsätze zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung aus der zentralen Kantonsverwaltung formuliert. Diese Grundsätze umfassen u. a. Beurteilungskriterien für die Eignung verschiedener Aufgabentypen zur Auslagerung, für die Beteiligung des Kantons an der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sowie für die Wahl der Rechtsform von Beteiligungen. Der Regierungsrat und seine Direktionen berücksichtigen die formulierten Grundsätze laufend in ihren Entscheiden zu den Beteiligungen des Kantons und bringen diese in Gesetzgebungsvorhaben des Kantonsrates ein. Dadurch wird die Zweckmässigkeit der Beteiligungen fortlaufend fallweise geprüft.

Mit Beschluss Nr. 668/2019 hat der Regierungsrat festgelegt, dass sich Eigentümerstrategien zu Beteiligungen im Finanzvermögen mit deren Veräusserung befassen sollen bzw. mit der Begründung, weshalb die Beteiligung nicht zu veräussern ist. Zudem hat er die Prüfung von Übertragungen von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen bzw. von Veräusserungen vorgegeben und den Auftrag erteilt, bei allen privatrechtlichen Beteiligungen mit einem Anteil des Kantons von unter 10% zu prüfen, ob diese weiterhin erforderlich sind. In der Folge wurden bis Ende 2020 sieben Beteiligungen veräussert und zwei Beteiligungen des Verwaltungsvermögens ins Finanzvermögen übertragen.

Zu Frage 6:

Die Zuständigkeiten für die Beteiligungen sind in der PCG-Richtlinie 11 vorgegeben. Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion. Diese ist zuständig für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sowie für die Wahrnehmung der Eignerrolle des Kantons und bereitet die Geschäfte des Regierungsrates über die Beteiligung vor. Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und die Wahrnehmung der Eignerrolle sowie für die

Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig, so sind die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen. In diesem Fall kann der Regierungsrat die Wahrnehmung der Eignerrolle der Finanzdirektion zuteilen. Die Finanzdirektion unterstützt den Regierungsrat, die zuständige Fachdirektion und die Kantonsvertretung in ihrer Eignerrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Eignersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden, und verfasst gegebenenfalls besondere Stellungnahmen dazu. Die Staatskanzlei unterstützt den Regierungsrat in seiner Gewährleisterrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Gewährleistersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden, und beantragt allgemeine Anforderungen an die Eigentümerstrategien des Kantons sowie an die Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie.

Das Beteiligungsportfolio wird jährlich im Geschäftsbericht des Regierungsrates ausgewiesen (Teil III, Konsolidierte Rechnung [Anhang], Beteiligungslisten Finanzvermögen und Verwaltungsvermögen). Detailliertere Angaben zu den bedeutenden Beteiligungen werden im Geschäftsbericht Teil I, Kapitel Beteiligungen, Teil III, Beilage «Beteiligungsbericht», und Teil II, Anhang, Zu konsolidierende Organisationen, bereitgestellt.

Die für die Wahrnehmung dieser Aufgaben eingesetzten Mittel verteilen sich arbeitsteilig über verschiedene Einheiten der Kantonsverwaltung und könnten nur mit erheblichem Aufwand genau eingegrenzt werden. Vorwiegend werden Mitarbeitende mit ökonomischer, juristischer oder politikwissenschaftlicher Fachausbildung oder mit einer Fachausbildung im Aufgabenbereich der Beteiligung damit betraut.

Am 24. Februar 2020 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement» zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. In Erfüllung dieses Postulats wird der Regierungsrat prüfen, inwiefern es zweckmässig wäre, eine Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement» zu erstellen, in der alle Finanzbeteiligungen des Kantons Zürich geführt werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli