

Sitzung vom 21. August 1996

2538. Postulat (Beteiligungen des Kantons Zürich an Unternehmungen und verwaltungsexternen Institutionen)

Die Kantonsräte Hans-Peter Portmann, Zürich, und Markus Werner, Dällikon, haben am 1. April 1996 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, ein Konzept über alle kantonalen Beteiligungen an Unternehmungen und verwaltungsexternen Institutionen vorzulegen.

Insbesondere sollen darin Aussagen zu folgenden Punkten enthalten sein:

- Zweck und Synergieeffekte jeder Beteiligung für den Kanton
- Strategische Zielsetzung für jede Beteiligung
- Ertrag/Risiko der einzelnen Beteiligung
- Allfällige Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmässigkeit des Beteiligungsportefeuilles des Kantons Zürich

Begründung

Der Kanton Zürich ist im Besitz verschiedenster Beteiligungen an Institutionen im Bereich der verschiedenen Wirtschaftssektoren. Beteiligungen machen nur einen Sinn, wenn man damit strategische Ziele verfolgt. Beteiligungen, welche gestern noch im Interesse des Kantons waren, können heute bereits überflüssig oder gar destruktiv für das Staatswesen sein. Dabei ist es aber denkbar, dass neue Beteiligungen heute und morgen im Portefeuille des Kantons Sinn machen. Dies könnte z.B. mit dem Austausch, einer Veräusserung und gleichzeitigen Neuinvestitionen bewerkstelligt werden. Um hier der Regierung und dem Parlament die notwendigen wirtschaftlichen Entscheidungsinstrumente zu verleihen, benötigt es wie in jedem Unternehmen ein umfassendes Konzept für die Beteiligungen.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Hans-Peter Portmann, Zürich, und Markus Werner, Dällikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Die staatlichen Beteiligungen werden in der Bestandesrechnung unter den Aktiven aufgeführt. Je nach Verwendungszweck werden sie dabei dem Finanz- oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, zählen zum Verwaltungsvermögen. Demgegenüber besteht das Finanzvermögen aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (Finanzhaushaltsgesetz § 11). Massgebend für diese Unterscheidung ist somit das Kriterium der Realisierbarkeit, d.h. die Verwendung der Vermögenswerte ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Das Finanzvermögen besitzt somit Tauschwert, während dem Verwaltungsvermögen Nutzungswert zukommt.

Gegenwärtig (Stand: Ende 1995) setzt sich das Beteiligungsportefeuille aus insgesamt 86 Positionen in Form von Darlehen, Anteilscheinen und Aktienbeteiligungen zusammen; hiervon sind 75 Positionen dem Verwaltungsvermögen und 11 Positionen dem Finanzvermögen zugeordnet. Während die einzelnen Beteiligungen administrativ in der Vermögensverwaltung der Finanzdirektion geführt werden, obliegen allfällige Sachentscheide den fachlich zuständigen Direktionen. Es bestehen hierbei Darlehen, Anteilscheine und Aktienbeteiligungen mit insgesamt 69 verschiedenen Rechtsträgern, wie öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten, Aktiengesellschaften, Energie- und Transportunternehmen, Regalbetrieben, Genossenschaften, Kreditkassen und Verbänden. Die nachstehende Aufstellung vermittelt eine Übersicht über die zurzeit bestehenden Anlagen:

| Titel (Per 31. Dezember 1995) | Bestand (Nom./Anzahl) | FV/VV | Nominalwert (in Franken) | Bilanzwert (in Franken) |
|---|---------------------------------|--------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Alp Farner AG, Zürich (Namenaktien) | 1 | VV | | 0 |
| Antennen, Genossenschaft Fehraltorf AGV | 1 | VV | | 0 |
| Arbeiterheim Dietisberg BL, Dietgen | 3 | VV | | 0 |
| Batrec AG, Wimmis (Namenaktien) | 784 | VV | | 998'726 |
| Batrec AG, Wimmis (Pflicht-Namenaktien) | 1 | VV | | 1'274 |
| Baugenossenschaft Hangenmoos des IAVWR | 375'000 | FV | | 375'000 |
| Bremgarten-Dietikon-Bahn AG | 500 | VV | | 0 |
| Dampfbrennerei-Gen. der Bez. W'thur und Andelfingen | 3 | VV | | 0 |
| Dolder Kunsteisbahn AG (Namenaktien) | 10 | VV | | 0 |
| EMIG Engrosmarkt, Immobilienges. (Namenaktien) | 825 | VV | | 825'000 |
| Erdöl und Erdgas Prosp. (Darlehen zinslos) | 230'685 | VV | | |
| Eurogate, Zürich (Darlehen) | 1'013'000 | FV | 1'013'000 | |
| Eurogate, Zürich (Namenaktien) | 100 | FV | | 100'000 |
| Fernsehgenossenschaft Affoltern a.A. | 1 | VV | | 0 |
| Flughafen-Immobilien-gesellschaft FIG (Namenaktien) | 31'500 | FV | | 15'750'000 |
| Forchbahn AG Zürich (Stammaktien) | 1'704 | VV | | 0 |
| Forchbahn AG Zürich (Vorzugsaktien) | 6'000 | VV | | 0 |
| Fürsorgeamt der Stadt Zürich (Darlehen Bürgerstube zinslos) | 270'000 | VV | 0 | |
| Gemeinde Zollikon (Darlehen Heim, zinslos) | 600'000 | VV | 0 | |
| Gemeinnützige Baugenossenschaft Burgmatte | 72'200 | FV | | 50'540 |
| Genossenschaft Arbeitsheim für Gebrechliche | 300 | VV | | 0 |
| Gen. für Fleckviehweiden an der Lägern, Schleinikon | 40 | VV | | 0 |
| Genossenschaft Hoch-Etzel, Wädenswil | 20 | VV | | 0 |
| Genossenschaft Regionalflugplatz Zürich | 2 | VV | | 0 |
| Genossenschaft Wysshölzli, Pension für Alkoholranke | 2 | VV | | 0 |
| Genossenschaft Arbeitsheim Pfäffikon | 300 | VV | | 0 |
| Gleis-Genossenschaft Ristet-Bergermoss, Birmensdorf | 21 | VV | | 0 |
| Grastrocknungs-Gen. Zürichsee, I. Ufer, Wädenswil | 18 | FV | | 0 |
| Grastrocknungs-Gen. Zürichsee, I Ufer, Wädenswil | 1 | VV | | 0 |
| Grastrocknungs-Anlagen AG, Kaltbrunn Namenaktien | 1 | VV | | 0 |
| Howeg Einkaufs-Gen. schweiz. Hotel- und Wirtegewerbe | 7 | VV | | 0 |
| Interkantonale Försterschule Lyss (Darlehen zinslos) | 80'000 | VV | 80'000 | |
| Kurverein Arosa, Arosa | 1 | VV | | 0 |
| Landw. Maschinen-Gen. Wülflingen und Umgebung | 4 | VV | | 0 |
| Messe Zürich AG (Namenaktien) | 375 | FV | | 650'000 |
| Nordostschw. Kraftwerke NOK (Pflicht-Namenaktien) | 200 | VV | | 100'000 |
| Nordostschw. Kraftwerke NOK (Namenaktien) | 132'100 | VV | | 66'050'000 |
| OBTG Ostschweiz. Bürschafts- und Treuhand-Gen. | 500 | VV | | 50'000 |
| Opernhaus Zürich AG (Namenaktien) | 100 | VV | | 0 |
| Radio- und Fernsehgenossenschaft Zürich | 100 | VV | | 0 |
| Sana Klinik AG, Zürich (Namenaktien) | 4'450 | FV | | 4'870 |
| Sana Klinik AG, Zürich (Vorzugs-Namenaktien) | 708 | FV | | 778'800 |
| Schweiz. Bäuerliche Bürgerschafts-Gen., Brugg | 10 | VV | | 3'000 |
| Schweiz. Nationalbank (Namenaktien) | 5'200 | VV | | 1'300'000 |
| Schweiz. Südostbahn AG (Prioritätsnamenaktien) | 4'050 | VV | | 0 |
| Schweiz. Verband für Mast- und Schlachtleistungsprüfung | 8 | VV | | 0 |
| Schweiz. Verband für künstliche Besamung, Zollikofen | 5 | VV | | 0 |
| Schweiz. Adressen- und Werbezentrale ABZ, Bern | 125 | VV | | 0 |
| Schweiz. Bibliotheksdienst Bern (Namen-Anteile) | 1'010 | VV | | 101'000 |
| Schweiz. Bibliotheksdienst Bern | 500 | VV | | 0 |
| Schweiz. Mustermesse in Basel (Namenaktien) | 240 | VV | | 120'000 |
| Sihltal-Zürich-Uetlibergbahn | 23'123 | VV | | 0 |
| Sozialamt der Stadt W'thur, Invalidenzentrum Brühlgut zsl. | 2'600'000 | VV | 0 | |
| Stadt Zürich (Fürsorgeamt, Männerheim) zsl. | 400'000 | VV | 0 | |
| Stadt Zürich (GWA, Fleischmehlbetrieb) zsl. | 3'958'150 | VV | 0 | |
| Städt. Säuglingsheim Wildbach (Darlehen zinslos) | 315'302 | VV | 0 | |
| Stickerei-Treuhand-Genossenschaft, St. Gallen | 10 | VV | | 0 |
| Swissair (Namenaktien) | 41'358 | VV | | 14'586'500 |
| Swissair (Namenaktien) | 35'529 | FV | | 26'469'105 |

| Titel (Per 31. Dezember 1995) | Bestand (Nom./Anzahl) | FV/VV | Nominalwert (in Franken) | Bilanzwert (in Franken) |
|--|--------------------------|-------|-----------------------------|----------------------------|
| Swisscontrol Schweiz AG (Namenaktien) | 9 | VV | | 0 |
| Swisscontrol Schweiz AG (Pflicht-Namenaktien) | 1 | VV | | 0 |
| SZU-Bahn Elektrifikationsdarl. (Darlehen zinslos) | 96'890 | VV | 0 | |
| TAR-Tankanlage Rümliang (Namenaktien) | 4'044 | VV | | 404'400 |
| TMF Extraktions AG, Kirchberg | 520 | VV | | 156'000 |
| Tonhallengesellschaft Zürich | 1 | VV | | 0 |
| Vereinigte Schweiz. Rheinsalinen (Namenaktien) | 1'467 | VV | | 1'467'000 |
| Vereinigte Schweiz. Rheinsalinen (Pflicht-Namenaktien) | 1 | VV | | 1'000 |
| Verkehrsbetriebe des Zürcher Oberlandes (Namenaktien) | 300 | VV | | 0 |
| Verkehrsbetriebe des Zürcher Oberlandes (Darl. zsl.) | 500'000 | VV | | 0 |
| Viehzuchtgenossenschaft Seen und Umgebung | 1 | VV | | 0 |
| Viehzuchtgenossenschaft Wetzikon-Seegräben | 1 | VV | | 0 |
| Wohnbaugenossenschaft Flughafen, Kloten | 1 | VV | | 18'000 |
| Zuckerfabrik Frauenfeld AG (Namenaktien) | 179 | VV | | 895'000 |
| Zuckerfabrik Frauenfeld AG - B-Nom. 1000 | 1 | VV | | 1'000 |
| Zuckerfabrik Frauenfeld AG - C-Nom. 250 | 40 | VV | | 10'000 |
| Zuckerfabrik Frauenfeld AG (Pflicht-Namenaktien) | 1 | VV | | 5'000 |
| Zürcher Kant. Schweinezucht-Verband Zürich | 4 | VV | | 0 |
| Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse | 1'000 | VV | | 0 |
| Zürcher Pferdezuchtgenossenschaft Kempttal | 1 | FV | | 0 |
| Zürcher Pferdezuchtgenossenschaft Kempttal | 6 | VV | | 0 |
| Zürcherische Gen. für Schlacht- und Nutztviehabsatz | 50 | VV | | 0 |
| Zürcherische Saatuchtgenossenschaft Zürich | 5 | VV | | 0 |
| Zürichsee-Schiffahrtsgesellschaft ZSG | 24'330 | VV | | 0 |
| Zürichsee-Schiffahrtsgesellschaft ZSG (Darlehen zinslos) | 1'944'000 | VV | 0 | |
| Grundkapital Zürcher Kantonalbank | 1'925'000'000 | VV | 1'925'000'000 | |
| Grundkapital Elektrizitätswerke Kanton Zürich | 65'000'000 | VV | 65'000'000 | |
| Total | | | 1'991'093'000 | 131'271'215 |

Die umfangmässig bedeutendsten Beteiligungen stellen folgende Vermögenswerte dar, wobei die nachfolgende Aufstellung, beruhend auf den geltenden Bewertungsgrundsätzen (Verordnung über die Finanzverwaltung § 39 und § 40), von den Bilanzwerten ausgeht:

| Nominalwerte | Bilanzwerte Mio. Fr. | |
|---|-------------------------|------|
| Dotationskapital der Zürcher Kantonalbank | 1 925,00 | (VV) |
| Grundkapital des Elektrizitätswerks Kanton Zürich | 65,00 | (VV) |
| Eurogate Zürich AG | 1,01 | (FV) |
| Zwischentotal Nominalwerte | 1 991,01 | |
| Total Nominalwerte | 1 991,09 | |
| <hr/> | | |
| Aktien und Anteilscheine | | |
| Nordostschweizerische Kraftwerke (NOK) | 66,15 | (VV) |
| Swissair (Namenaktien) | 26,47 | (FV) |
| Swissair (Namenaktien) | 14,59 | (VV) |
| Flughafen-Immobilien-gesellschaft (Namenaktien) | 15,75 | (FV) |
| Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen | 1,47 | (VV) |
| Schweizerische Nationalbank (Namenaktien) | 1,30 | (VV) |
| Zwischentotal Aktien und Anteilscheine | 125,73 | |
| Total Beteiligungspapiere | 131,27 | |

Wie ersichtlich, beanspruchen von den insgesamt 13 Nominalwertanlagen innerhalb des kantonalen Beteiligungsportefeuilles deren drei 99,95% des Gesamtvolumens, während bei den insgesamt 73 Beteiligungspapieren deren fünf 95,8% des ausstehenden Volumens ausmachen. Die übrigen Beteiligungen sind im Verhältnis hierzu kapitalmässig unbedeutend oder wurden aufgrund der Bewertungsrichtlinien und ihrer «Nonvaleur»-Eigenschaften inzwischen abgeschrieben. Diese Beteiligungen sind illiquid, weshalb weder ein Austausch noch eine Veräusserung und damit Reinvestition der Mittel möglich ist. Bei den oben aufgeführten, bedeutenden Beteiligungen handelt es sich demgegenüber um Vermögenswerte, die der Kanton, mit einer Ausnahme (SNB), jeweils aufgrund einer formellen Grundlage in seinem Eigentum hält. So fassen die bedeutenden Beteiligungen an der Zürcher Kantonalbank und an den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich auf den entsprechenden Spezialgesetzen. Sowohl das Dotationskapital der Zürcher Kantonalbank (§ 4 Gesetz über die Zürcher Kantonalbank) wie auch das Grundkapital der EKZ (§ 5 Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich) werden den Gesellschaften vom Kanton zu den Selbstkosten zur Verfügung gestellt. Beide Unternehmen sind nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (ZKB-Gesetz § 3, EKZ-Gesetz § 3), wobei die Oberaufsicht durch den Kantonsrat wahrgenommen wird (ZKB-Gesetz § 11, EKZ-Gesetz § 9). Die Beteiligung an der Eurogate Zürich AG als Nachfolgegesellschaft der HB Südwest beruht auf einem Regierungsratsbeschluss sowie den Gesellschaftsstatuten vom 11. Mai 1994. Sie widerspiegelt das Interesse des Kantons an der Realisierung des Gesamtprojektes Eurogate und der Wohnüberbauung Lagerstrasse in Zürich. Die Beteiligung des Kantons am Aktienkapital der Nordostschweizerischen Kraftwerke NOK geht auf den NOK-Gründungsvertrag vom 6. Juli 1914 zurück. Laut § 2 des Vertrages hält der Kanton 66,15 Millionen Franken oder 18,375% des gesamten Aktienkapitals über nominal 360 Millionen Franken. Die Beteiligung an der Flughafen-Immobilien-Gesellschaft AG reicht auf deren Gründung in den vierziger Jahren zurück. Gegenwärtig ist der Kanton im Eigentum von 22,5% des ausstehenden Aktienkapitals von 70 Millionen Franken, wobei nach § 3 der FIG-Statuten eine Beteiligung von 25% zulässig wäre. Die Interessen der Aktionäre werden dadurch gewahrt, dass jede an der Gesellschaft beteiligte öffentlichrechtliche Körperschaft im Verwaltungsrat vertreten sein muss, der Kanton Zürich mit mindestens zwei Vertretern (§ 11 der Statuten). Die Entstehungsgeschichte der Beteiligung des Kantons an der Swissair AG reicht ebenfalls in die unmittelbare Nachkriegszeit zurück. Am 5. Dezember 1946 beschloss der Kantonsrat die staatliche Beteiligung am Aktienkapital der neu gegründeten Schweizerischen Luftverkehr Aktiengesellschaft. Diese Beteiligung dient heute wie damals den gewichtigen Interessen des Kantons an einer wettbewerbsfähigen nationalen Fluggesellschaft. Die Statuten in der Fassung vom 24. April 1986 sahen noch vor, dass 30% der Namenaktien im Besitze von öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten sein müssen. Obgleich in den aktuellen Statuten vom 23. Mai 1996 diese Beteiligungsquote der öffentlichen Hand nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird, entspricht es der herrschenden Praxis, wonach die bisherigen Aktionäre der öffentlichen Hand in Anbetracht der verkehrspolitischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung der Swissair ihre Beteiligung aufrechterhalten. Auch in diesem Fall stehen den öffentlichrechtlichen Körperschaften, soweit sie Aktionäre des Unternehmens sind, das Recht auf Entsendung eines Vertreters in den Verwaltungsrat zu (§ 13 Absatz 3 der Statuten). Die Entstehungsgeschichte der Beteiligung an den Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen reicht in die Anfänge dieses Jahrhunderts zurück. Laut den Statuten vom 14. Juli 1909 fasste die konstituierende Generalversammlung den Beschluss, eine Gesellschaft zu gründen, deren Aufgabe die Produktion von Salz namentlich für den Bedarf der Schweiz unter Beteiligung der Kantone ist. Die Vereinigten Schweizerischen Rheinsalinen üben dabei das auf die kantonalen Salzregale abgestützte Recht auf Einfuhr und Verkauf von Salz und Salzgemischen aus (Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz vom 22. November 1973, Artikel 2). Die aktuellen Statuten in der Fassung vom 31. Mai 1990 bestimmen in Artikel 3, dass sämtliche Aktien im Besitze der an der Gesellschaft beteiligten Kantone und des Fürstentums Liechtenstein sind. Der Verwaltungsrat setzt sich dementsprechend aus den Vertretern der Aktionärskantone und des Fürstentums Liechtenstein zusammen (Artikel 11 der Statuten). Die Beteiligung an der Schweizerischen Nationalbank

schliesslich ist nirgends explizit stipuliert, ergibt sich jedoch aus ihrem öffentlichen Auftrag und ist Ausfluss unserer föderalistischen Staatsstruktur. Zudem anerkennt die Nationalbank infolge ihrer Eintragungsbestimmungen als Aktionäre nur Schweizer Bürger, schweizerische öffentlichrechtliche Körperschaften und juristische Personen, deren Hauptniederlassung sich in der Schweiz befindet. Ende 1995 entfielen vom Aktienkapital 61% auf Kantone, Kantonbanken sowie andere öffentlichrechtliche Körperschaften und Anstalten, 34% auf Privataktionäre. Vom Bilanzgewinn wurden im abgelaufenen Geschäftsjahr eine attraktive Dividende von 6% an die Aktionäre entrichtet (Nationalbankgesetz Art. 27 Abs. 2) sowie ein ausschüttbarer Überschuss zugunsten von Bund und Kantonen von 142,2 Millionen Franken, wobei die Auszahlung der Kantonsanteile im Jahr 1997 erfolgen wird (Anteil Kanton Zürich für das Geschäftsjahr 1994: 44,62 Millionen Franken).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es für die besonders erwähnten Beteiligungen des Kantons, die alle eine gute Rendite abwerfen und bei denen es sich allesamt um Unternehmen handelt, die nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführt werden, nicht möglich ist, ein Gesamtkonzept zu entwickeln, wie es sich die Postulanten vorstellen. Nicht nur rechtliche Überlegungen stünden einem solchen Vorhaben im Wege, auch lassen die Verschiedenartigkeit der vertretenen Unternehmenszweige keinerlei Synergieeffekte im Zuge einer möglichen Konzentration des Portefeuilles erkennen. Die Zusammensetzung eines staatlichen Portefeuilles darf deshalb in keiner Weise mit einem herkömmlichen Anlagenportfolio etwa eines institutionellen Anlegers verglichen werden. Während im ersten Fall vor allem politische oder öffentlichrechtliche Erwägungen die Struktur der Beteiligungen bestimmen, richtet sich die Zusammensetzung eines institutionellen Depots in erster Linie nach bilanz- und markttechnischen Überlegungen, wobei die Auswahl der Beteiligungen in der Regel geringeren Restriktionen unterworfen ist.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat daher, das Postulat nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen der Volkswirtschaft und der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi