

Antrag des Regierungsrates vom 26. Januar 2022

KR-Nr. 64/2019

**5790**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend  
Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 26. Januar 2022,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 64/2019 betreffend Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement» wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Februar 2020 folgendes von den Kantonsräten Michael Zeugin, Winterthur, Jürg Sulser, Otelfingen, und Tobias Langenegger, Zürich, am 25. Februar 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, eine Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement» zu erstellen und darin alle Finanzbeteiligungen des Kantons Zürich zu führen.

---

*Bericht des Regierungsrates:***Führung aller Beteiligungen des Kantons in einer Leistungsgruppe**

Gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance (Ziff. 3.1 der PCG-Richtlinien, RRB Nr. 122/2014) ist eine Beteiligung eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum des Kantons, die rechtlich verselbstständigt ist und der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben dient.

Seit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2019–2022 werden alle nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons in der Leistungsgruppe Nr. 4930, Zinsen und Beteiligungen, zusammengefasst und die Erlöse aus ihnen werden ebenfalls dort verbucht. Damit ist die Forderung, alle Beteiligungen in einer Leistungsgruppe zu führen, für die nicht konsolidierten Beteiligungen bereits erfüllt.

Die konsolidierten Beteiligungen, u. a. die Hochschulen und Spitäler, werden einzeln in den Leistungsgruppen Nrn. 9350 ff. geführt und deren Erträge dort ausgewiesen. Gemäss § 11 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) hat der Regierungsrat bei der Einteilung der Leistungsgruppen den Zusammenhang und den Umfang der einzelnen Leistungen sowie den organisatorischen Aufbau der Verwaltung zu berücksichtigen. Deshalb lehnt er die Forderung ab, die konsolidierten Beteiligungen in derselben Leistungsgruppe zusammenzufassen wie die nicht konsolidierten Beteiligungen.

**Zentral geführtes Beteiligungsmanagement**

Bei der Wahrnehmung seines Beteiligungscontrollings unterscheidet der Regierungsrat zwischen seiner Gewährleister- und seiner Eignerrolle (Ziff. 5.3 der PCG-Richtlinien):

- Die Gewährleisterrolle bezieht sich darauf, dass der Staat die Erfüllung der ausgelagerten Aufgaben zu gewährleisten hat. Die Gewährleisterrolle umfasst die Sicherstellung von Leistungen, Wirkungen und Wirtschaftlichkeit, die Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung, Finanzierung, Gewährleisterrisiken und die Vermeidung von Marktverzerrung.
- Die Eignerrolle bezieht sich auf die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen und umfasst die Sicherung der Interessen des Kantons an der Unternehmensentwicklung. Gegenstände der Eignerrolle sind die Führung, Organisation, Finanzen, Geschäftsfelder, Investitionen, Partnerschaften und Personalpolitik der Beteiligung.

Wie der Regierungsrat im Bericht über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 dargestellt hat, muss er die Beschlüsse im Rahmen des Beteiligungscontrollings in Kenntnis und Gewichtung der unterschiedlichen Interessen fällen, die bezüglich einer Beteiligung und ihrer Aufgabenerfüllung bestehen. Deshalb hat er die Zuständigkeiten bezüglich der Beteiligungen differenziert geregelt (Ziff. 11 der PCG-Richtlinien): Er bestimmt für jede Beteiligung eine Fachdirektion, die zuständig ist für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, die Wahrnehmung der Eignerrolle, die Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrates über die Beteiligung, die Unterstützung der Kantonsvertretung, das Controlling und den direkten Verkehr mit der Beteiligung.

Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und die Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig, so sind die für die Leistungsbestellung und die Wahrnehmung der Eignerrolle zuständige Dienststellen organisatorisch zu trennen (Ziff. 11.2 der PCG-Richtlinien). In diesem Fall kann der Regierungsrat die Wahrnehmung der Eignerrolle der Finanzdirektion zuteilen. Bei den bedeutenden Beteiligungen prüft die Staatskanzlei bei allen Regierungsratsgeschäften, ob die aus Gewährleistersicht erforderlichen Angaben, und die Finanzdirektion, ob die aus Eignersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden. Diese Regelungen stellen sicher, dass der Regierungsrat bei den bedeutenden Beteiligungen bzw. die zuständige Direktion bei den übrigen Beteiligungen in ihren Beschlüssen die Interessen aus Eigner- und Gewährleistersicht abwägen können. Die Prüfung durch die Finanzdirektion und die Staatskanzlei unterstützt zudem eine einheitliche Betrachtungsweise und Qualität des Beteiligungsmanagements sowie eine einheitliche Anwendung der PCG-Richtlinien. Diese Regelung der Zuständigkeiten bezüglich der Beteiligungen ist klar, zweckmässig und gut eingespielt.

Das Postulat verlangt den Aufbau eines zentral geführten Beteiligungscontrollings für alle Beteiligungen des Kantons. Die dafür verantwortliche Dienststelle soll gemäss Begründung des Postulats für die Einhaltung der PCG-Richtlinien zuständig sein. Zudem soll sie für die Kontrolle der Beteiligungen durch Einsitz oder Delegation in die Verwaltungsräte und Aufsichtsgremien, für die Zielvorgaben, das Treasury und die Festlegung zentraler strategischer Steuerungsgrössen wie der Investitionsplanung und Dividendenpolitik zuständig sein, d.h., eine umfassende Eignerrolle wahrnehmen. Die zuständigen Fachdirektionen sollen mitwirken, indem sie die inhaltlichen Interessen des Kantons mittels Leistungsvereinbarungen sichern, und damit jeweils die Gewährleisterrolle wahrnehmen.

Der Regierungsrat lehnt eine solche Zentralisierung des Beteiligungsmanagements und -controllings in einer Dienststelle ab. Sie würde aus seiner Sicht schwerwiegende Nachteile mit sich bringen:

- Die Direktionen stehen in der politischen Verantwortung für die ihnen zugeordneten Beteiligungen. Mit einer zentralen Dienststelle für Beteiligungscontrolling würde die Zuordnung der Verantwortung verwischt. Der zentralen Dienststelle würde eine grosse Verantwortung über weite Teile der Kantonstätigkeit zugeordnet, die sie nicht wahrnehmen könnte. Die Steuerung und Aufsicht über die Beteiligungen wie auch die Oberaufsicht des Kantonsrates würden erschwert.
- Die heutige dezentrale Zuständigkeit gewährleistet, dass die Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorsteher rasch und umfassend über die notwendigen Informationen verfügen, um im Bedarfsfall zeitnah reagieren und ihre politische Verantwortung für die ihnen zugeordneten Beteiligungen wahrnehmen zu können.
- Das Beteiligungscontrolling erfordert neben Fachwissen über Public Corporate Governance und Eignercontrolling besonderes Fachwissen im Fachgebiet der jeweiligen Beteiligung. Zusätzlich zum bereits vorhandenen Fachwissen in den Direktionen, müsste in der zentralen Dienststelle für Beteiligungsmanagement besonderes Fachwissen in unterschiedlichen Gebieten wie Spitalwesen, Elektrizitätswirtschaft, Hochschulwesen, Kultur, Sozialversicherungen usw. aufgebaut werden. Bei einem Verzicht auf den Aufbau dieses Fachwissens wäre die zentrale Dienststelle stark von Fachbeiträgen der zuständigen Direktionen oder der Beteiligungen abhängig, was zu Intransparenz zwischen den Interessen der Beteiligungen und dem Interesse an der Gewährleistung der öffentlichen Aufgaben führen könnte.
- Die im Postulat geforderte Festlegung von zentralen Steuerungsgrössen wie der Investitionsplanung in der zentralen Dienststelle würde einem schwerwiegenden Eingriff in die betriebliche Selbstständigkeit der betroffenen Unternehmen gleichkommen. Diese würden in ihrer wirtschaftlichen und wirksamen Leistungserbringung eingeschränkt, zu der sie mit der Verselbstständigung angehalten wurden.

Alle Beteiligungen werden jährlich im Geschäftsbericht des Regierungsrates Teil III in Beteiligungslisten mit den wichtigsten Eckdaten ausgewiesen. Die bedeutenden Beteiligungen mit Zuständigkeit auf Stufe Regierungsrat werden seit dem Geschäftsbericht des Regierungsrates 2020 gestützt auf § 107 des Kantonsratsgesetzes (KRG, LS 171.1) sowohl in Teil I im Kapitel Bedeutende Beteiligungen aufgelistet als auch in Teil III im Beteiligungsbericht ausführlicher dargestellt. Die zu

konsolidierenden Beteiligungen werden zusätzlich im Anhang zu Teil II in Form von Leistungsgruppenblättern geführt. Zudem werden die Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen wie auch ein Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie dem Kantonsrat jährlich vorgelegt (Ziff. 14.1 der PCG-Richtlinien). Ab dem ersten Jahr der neuen Amtsdauer (2023) wird gestützt auf § 95 Abs. 3 und 4 KRG zusätzlich eine Beteiligungsstrategie erarbeitet und dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vorgelegt. Diese wird die Eigentümerstrategien sämtlicher bedeutenden Beteiligungen sowie eine Liste aller übrigen Eigentümerstrategien enthalten. Diese breite und regelmässige Berichterstattung sorgt unabhängig von der Organisationsform für Transparenz und unterstützt eine einheitliche Anwendung der PCG-Richtlinien.

Die Ziele des Postulats können mit der bestehenden Regelung erreicht werden. Die vom Postulat verlangte Reorganisation würde weder die Abläufe vereinfachen noch zu einer besseren Einhaltung der PCG-Richtlinien oder zu einer gegenüber heute besseren Transparenz führen. Auch sind die Zuständigkeiten und die Unterteilung in Eigner- und Gewährleisterinteressen in den PCG-Richtlinien heute schon klar geregelt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 64/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr	Kathrin Arioli