

4273

KR-Nr. 104/2003

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 104/2003 betreffend Strategie
für Beteiligungen des Staates an Unternehmen**

(vom 17. August 2005)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. August 2003 folgendes von Kantonsrat Ruedi Lais, Wallisellen, und Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, am 31. März 2003 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, eine Strategie für die Beteiligungen des Staates an Unternehmen und Institutionen zu erstellen.

Die Strategie beantwortet folgende Fragen:

- Ziele, die mit einer staatlichen Beteiligung verfolgt werden;
- Kriterien, die für ein Engagement des Staates entscheidend sind;
- Anforderungsprofil für die personelle Vertretung des Staates in den jeweiligen Führungs- und Aufsichtsorganen;
- Risiken, die mit einer Beteiligung des Staates verbunden sind;
- Wahlprozedere für die Vertretung des Staates.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Beteiligungen des Staates

Die staatlichen Beteiligungen werden in der Bestandesrechnung unter den Aktiven aufgeführt. Im Folgenden werden unter dem Begriff Beteiligungen Anteilscheine und Aktienbeteiligungen verstanden. Je nach Verwendungszweck werden Beteiligungen 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 (§ 11 Finanzhaushaltsgesetz, FHG, LS 611). Massgebend für diese Unterscheidung ist somit das Kriterium der Realisierbarkeit, d. h. die Verwendung der Vermögenswerte ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Das Finanzvermögen besitzt einen Tauschwert, wogegen dem Verwaltungsvermögen Nutzungswert zukommt. Während die Beteiligungen administrativ im Amt für Tresorerie der Finanzdirektion geführt werden, obliegen die Sachentscheide bzw. dessen Vorbereitung den fachlich zuständigen Direktionen.

Gegenwärtig (Stand per 31. Dezember 2004) setzt sich das Beteiligungsportefeuille aus insgesamt 56 Positionen in Form von Anteilscheinen und Aktienbeteiligungen zusammen (siehe Tabelle 1). Davon sind 50 Positionen dem Verwaltungsvermögen und 6 Positionen dem Finanzvermögen zugeordnet. Es bestehen hierbei Anteilscheine und Aktienbeteiligungen mit insgesamt 52 verschiedenen Rechtsträgern, wie öffentlichrechtlichen Körperschaften und Anstalten, Aktiengesellschaften, Energie- und Transportunternehmen, Regelbetrieben, Genossenschaften, Kreditkassen und Verbänden. Die nachstehende Aufstellung vermittelt eine Übersicht über die per 31. Dezember 2004 bestehenden Anlagen:

Tabelle 1: Beteiligungsverzeichnis des Staates per 31. Dezember 2004, in Franken

Titel	FV/WV	Bestand	nominal	Nominalwert	Bilanzwert
Abraxas Informatik AG	W	5000	1000	5 000 000	5 000 000
AG Hallenstadion Zürich	W	3900	100	390 000	390 000
Alp Farner AG	W	1	200	200	0
Axpo Holding AG	W	6 786 486	10	67 864 860	67 864 860
Axpo Holding AG (Pflichtaktien)	W	4	10	40	40
Baugenossenschaft Hangenmoos	FV	375	1000	375 000	375 000
BDWM Transport AG	W	81 480	10	814 800	0
Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (GK)	W	–	–	32 000 000	32 000 000
EMIG Engrosmarkt-Immobilien-gesellschaft	FV	825	1000	825 000	825 000
Eurogate Zürich AG	FV	100	1000	100 000	1
Flughafen Zürich AG	W	1 637 434	50	81 871 700	81 871 700
Flughafen Zürich AG	FV	589 592	50	29 479 600	86 670 024
Forchbahn AG	W	1704	500	852 000	0
Forchbahn AG (Vorzugsaktien)	W	6000	500	3 000 000	0
Gemeinnützige Baugen. Burgmatte	FV	722	100	72 200	50 540
Genossenschaft Arbeitsheim Pfäffikon	W	300	100	30 000	0
Genossenschaft für Fleckvieh an der Lägern	W	40	200	8000	0
Genossenschaft Hoch-Etzel	W	20	500	10 000	0

Titel	FV/VV	Bestand	nominal	Nominalwert	Bilanzwert
Genossenschaft Prosus	W	1	1600	1600	0
Gleis-Genossenschaft Ristet-Bergermoos	W	21	1000	21 000	0
GVZ Gemüseproduzenten-Verband Kt. ZH	W	2	100	200	0
Kantag Liegenschaften AG	W	3000	100	300 000	300 000
Landw. Maschinengen. Wülflingen	W	5	100	500	0
MCH Messe Schweiz AG	W	1200	100	120 000	120 000
MCH Messe Schweiz AG	FV	18 000	100	1 800 000	3 384 000
OBTG Ostschw. Bürgerschafts- und Treuhandg.	W	500	100	50 000	50 000
Opernhaus Zürich AG	W	200	900	180 000	0
R. E. V. – Onyx Schweiz AG	W	407	1000	407 000	1
Radio- und Fernsehgenossenschaft Zürich	W	100	100	10 000	10 000
Saatzuchtgenossenschaft	W	5	25	125	0
SAirGroup	W	1	69	69	69
Schauspielhaus Zürich AG	W	400	500	200 000	1
Schw. Bäuerliche Bürgerschafts- genossenschaft	W	10	300	3000	3000
Schweizer Bibliotheksdienst	W	1510	100	151 000	0
Schweizerische Nationalbank	W	5200	250	1 300 000	1 300 000
Schweizerische Südostbahn AG	W	340 200	1	340 200	0
Sihltal–Zürich–Uetliberg-Bahn SZU	W	23 123	100	2 312 300	0
Skyguide	W	1250	10	12 500	0
Start Unternehmenszentrum Zürich	W	10	5000	50 000	0
Suisag AG	W	1	200	200	0
SWISS Intl Air Lines AG	W	5 357 142	18	96 428 556	47 196 421
Swissmetro AG	W	200	50	10 000	0
TAR Tankanlage Rümlang AG	W	4044	100	404 400	404 400
Technopark Winterthur AG	W	5000	100	500 000	500 000
Theater Neumarkt	W	135	500	67 500	1
TMF Extraktionswerk AG	W	490	300	147 000	0
Tonhalle-Gesellschaft Zürich	W	1	100	100	0
Vereinigte Schweizerische Rheinsalinen AG	W	1468	1000	1 468 000	1 468 000
Verkehrsbetriebe Glattal AG	W	10	1000	10 000	0
Verkehrsbetriebe Zürcher Oberland (VZO)	W	300	1000	300 000	0
VRSZ Verwaltungszentrum AG	W	50	1000	50 000	50 000
Zoo Zürich AG	W	6500	50	325 000	0
Zürcher Kantonalbank (Grundkapital)	W	–	–	1 925 000 000	1 925 000 000
Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse	W	1000	100	100 000	0
Zürcher Pferdezuchtgenossenschaft	W	7	100	700	0
Zürichsee-Schiffahrtsgesellschaft (ZSG)	W	24 330	100	2 433 000	0
Total				2 257 197 350	2 254 833 058

Quelle: Rechnung des Kantons Zürich 2004.

Die umfangmässig bedeutendsten Beteiligungen, mit einem Bilanzwert von 5 Mio. Franken und darüber, sind in Tabelle 2 dargestellt. Die Aufstellung geht von den Bilanzwerten aus, beruhend auf den geltenden Bewertungsgrundsätzen (§§ 39 und 40 Verordnung über die Finanzverwaltung, VFV, LS 612).

Tabelle 2: Bedeutendste Beteiligungen des Staates per 31. Dezember 2004, in Franken

Titel	FV/VV	Bilanzwert	In Prozenten
Zürcher Kantonalbank (Dotationskapital)	VV	1 925 000 000	85,37%
Flughafen Zürich AG (Finanz- und Verwaltungsvermögen)	FV/VV	168 541 724	7,47%
Axpo Holding AG (inkl. Pflichtaktien)	VV	67 864 900	3,01%
SWISS Intl Air Lines AG	VV	47 196 421	2,09%
Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (Grundkapital)	VV	32 000 000	1,42%
Abraxas Informatik AG	VV	5 000 000	0,22%
Total		2 245 603 045	99,59%

Quelle: Rechnung des Kantons Zürich 2004.

Wie ersichtlich beanspruchen innerhalb des kantonalen Beteiligungsportefeuilles die sechs bedeutendsten Beteiligungen 99,59% des gesamten Bilanzwertes bzw. 99,49% des Nominalwertes. Die übrigen Beteiligungen sind im Verhältnis hierzu kapitalmässig unbedeutend oder wurden auf Grund der Bewertungsrichtlinien und ihrer «Non-valeur»-Eigenschaften inzwischen abgeschrieben. Die meisten dieser Beteiligungen sind illiquid, weshalb weder ein Austausch noch eine Veräusserung und damit Reinvestition der Mittel möglich ist.

2. Gesetzliche Grundlagen für Beteiligungen des Staates

Die Beteiligung des Staates an Unternehmen und Institutionen ist in vielen Fällen historisch gewachsen. Eine gesetzliche Grundlage, welche die Bedingungen und Modalitäten von Beteiligungen des Staates umfassend regelt, gibt es nicht. Allgemeine Grundlagen ergeben sich indessen aus dem Finanzhaushaltsgesetz (FHG) und der Verordnung über die Finanzverwaltung (VFV). So bedürfen Ausgaben, und damit auch das Eingehen von Beteiligungen an Unternehmen und Institutionen, gemäss § 3 FHG einer gesetzlichen Grundlage. Beteili-

gungen des Verwaltungsvermögens müssen unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen (§ 11 Abs. 3 FHG). Demgegenüber können die Beteiligungen des Finanzvermögens ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden (§ 11 Abs. 2 FHG). Sie werden insbesondere als Kapitalanlage erworben (§ 35 VFV). Nicht mehr benötigte Beteiligungen des Verwaltungsvermögens werden ins Finanzvermögen übertragen (§ 15 Abs. 4 FHG) und veräussert. Die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungs- ins Finanzvermögen liegt in der Kompetenz des Regierungsrates (§ 35 lit. g FHG).

Die gesetzlichen Grundlagen und damit auch die Bedingungen und Modalitäten der meisten Beteiligungen des Staates an Unternehmen und Institutionen sind in entsprechenden Spezialgesetzen formuliert. Im Folgenden werden die bedeutendsten Beteiligungen des Staates dargestellt.

2.1 Zürcher Kantonalbank

Gemäss Art. 24 der Kantonsverfassung (LS 101; neue KV: Art. 109) errichtet der Staat zur Hebung des allgemeinen Kreditwesens eine Kantonalbank. Die Beteiligung des Staates an der Zürcher Kantonalbank (ZKB) ergibt sich aus dem Gesetz über die Zürcher Kantonalbank (ZKB-Gesetz, LS 951.1). Die ZKB ist eine selbstständige Anstalt des kantonalen Rechts mit Sitz in Zürich. Die Bank hat den Zweck, zur Lösung der volkswirtschaftlichen und sozialen Aufgaben im Kanton beizutragen (§ 2 Abs. 1 ZKB-Gesetz). Sie berücksichtigt insbesondere die Anliegen der kleinen und mittleren Unternehmungen, der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Landwirtschaft und der öffentlichrechtlichen Körperschaften (§ 2 Abs. 2 ZKB-Gesetz). Des Weiteren fördert sie das Wohneigentum und den preisgünstigen Wohnungsbau. Die Anstalt ist nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (§ 3 ZKB-Gesetz), wobei die Oberaufsicht durch den Kantonsrat wahrgenommen wird (§ 11 ZKB-Gesetz). Eine direkte Vertretung von Mitgliedern des Kantonsrates und des Regierungsrates im Bankrat und im Bankpräsidium ist ausgeschlossen (§ 14 ZKB-Gesetz). Das Dotationskapital der ZKB wird der Bank vom Kanton zu Selbstkosten zur Verfügung gestellt (§ 4 ZKB-Gesetz). Der Staat haftet für alle Verbindlichkeiten der Bank, soweit ihre eigenen Mittel nicht ausreichen (§ 6 ZKB-Gesetz). Die ZKB verfügt somit über eine Staatsgarantie.

2.2 Flughafen Zürich AG

Die Beteiligung des Staates an der Flughafen Zürich AG (FZAG) ist im Gesetz über den Flughafen Zürich (Flughafengesetz, LS 748.1) geregelt. Die Beteiligung ist auf die in § 1 des Flughafengesetzes festgelegten Zwecke ausgerichtet, einerseits den Flughafen Zürich zur Sicherstellung seiner volks- und verkehrswirtschaftlichen Interessen zu fördern, andererseits den Schutz der Bevölkerung vor schädlichen oder lästigen Auswirkungen des Flughafenbetriebs zu berücksichtigen. Gemäss § 8 des Flughafengesetzes muss der Staat über mehr als einen Drittel des stimmberechtigten Aktienkapitals verfügen, und die FZAG ist gemäss § 7 des Flughafengesetzes verpflichtet, dem Staat das Recht einzuräumen, mehr als einen Drittel aller Mitglieder des Verwaltungsrates zu ernennen. Gemäss §§ 17 ff. des Flughafengesetzes nimmt der Regierungsrat die Rechte und Pflichten des Staates als Aktionär wahr. Er ernennt die Vertreterinnen und Vertreter des Staates im Verwaltungsrat und beruft sie ab. Für Beschlüsse des Verwaltungsrates, die Gesuche an den Bund über Änderungen der Lage und Länge der Pisten und Gesuche um Änderungen des Betriebsreglementes mit wesentlichen Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung betreffen, erteilt der Regierungsrat der Staatsvertretung im Verwaltungsrat Weisungen. Weisungen betreffend die Zustimmung zu Gesuchen an den Bund über die Änderung der Lage und Länge der Pisten genehmigt der Kantonsrat in der Form des referendumsfähigen Beschlusses.

Der Regierungsrat hat in seinen Legislaturzielen 2003–2007 die Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung des Flughafens zu einem strategischen Ziel erklärt. Dazu ist eine Eigentümerstrategie zur Werterhaltung der Beteiligungen des Staates an der FZAG auszuarbeiten. Darüber wird der Regierungsrat voraussichtlich im Verlauf des Jahres 2005 beschliessen. Bereits angepasst hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 6. April 2005 die Abordnung des Staates in den Verwaltungsrat der FZAG. Die direkte Vertretung des Regierungsrates im Verwaltungsrat ist mit Blick auf die politische Situation unabdingbar. Sie wird durch die für das Flughafendossier zuständige Volkswirtschaftsdirektorin wahrgenommen. Für die beiden anderen dem Staat zustehenden Vertretungen hat der Regierungsrat zwei Persönlichkeiten, die dem Regierungsrat nicht angehören, ernannt. Er hat sich bei seinem Entscheid vom Grundsatz leiten lassen, dass die Auswahl der Mandatsträger im Wesentlichen durch die Aufgaben bestimmt wird, die sie zu erfüllen haben. Mit einem entsprechenden Mandatsvertrag wird sichergestellt, dass die mandatierten Staatsvertreter nach den Weisungen des Regierungsrates handeln. Der Staat ist damit seit dem 1. Juli 2005 durch die Volkswirtschaftsdirektorin und zwei ausgewiesene Finanz- und Wirtschaftsfachleute im Verwaltungsrat der FZAG vertreten.

2.3 Axpo Holding AG

Die Beteiligung an der Axpo Holding AG geht auf den Beschluss des Kantonsrates betreffend die Beteiligung des Kantons Zürich beim Erwerb der Kraftwerke Beznau-Löntsch durch Übernahme von 38% oder 13 680 Stück der Aktien dieser Gesellschaft (Gründungsvertrag NOK, LS 732.2) vom 6. Juli 1914 zurück. Die Nordostschweizerische Kraftwerke AG (NOK) wurden von neun Kantonen mit dem Ziel gegründet, die Elektrizitätsversorgung gemeinsam sicherzustellen. Sie sind als Aktiengesellschaft nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen (§ 1 Gründungsvertrag NOK). Jeder beteiligte Kanton ist im Verwaltungsrat durch mindestens ein Mitglied vertreten, das in verbindlicher Weise von der betreffenden Kantonsregierung in Vorschlag gebracht wird (§ 2 Abs. 4 Gründungsvertrag NOK). Im Übrigen erfolgt die Verteilung der Verwaltungsratsmitglieder auf die Kantone nach Massgabe ihres Aktienbesitzes (§ 2 Abs. 5 Gründungsvertrag NOK).

Am 16. März 2001 gründeten die beteiligten Kantone die Axpo Holding AG. Die NOK-Aktionäre haben anschliessend ihre NOK-Aktien durch Sacheinlage in die Axpo Holding AG eingebracht und gegen Axpo-Holding-Aktien getauscht. Die NOK wurden dadurch eine 100%ige Tochtergesellschaft der Axpo Holding AG. Dieser Schritt war Teil der Eigentümerstrategie im Strombereich, die der Regierungsrat mit Beschluss vom 9. Februar 2000 genehmigte und die den Zusammenschluss der NOK mit den EKZ und vier weiteren Kantonswerken unter dem Dach der Axpo Holding AG zum Ziel hatte (Projekt Hexagon). In seinem Beschluss vom 3. September 2003 nahm der Regierungsrat vom Abbruch des Projektes Hexagon Kenntnis. Die Baudirektion erhielt gleichzeitig den Auftrag, die Eigentümerstrategie im Strombereich zu überprüfen und dem Regierungsrat Antrag für eine neue Eigentümerstrategie zu stellen.

2001 und 2002 konnten die NOK sämtliche Aktien der Watt AG erwerben. Dadurch wurde die Einbindung der beiden Watt-Töchter Centralschweizerische Kraftwerke AG (CKW) und Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg AG (EGL) in den Axpo-Konzern möglich. Nach einer Neuorganisation 2003 sind die NOK, die CKW und die EGL drei gleichwertige Tochterunternehmen der Axpo geworden. Im Zusammenhang mit dem Projekt Hexagon und der neuen Struktur des Axpo-Konzerns sowie zum Zwecke einer Effizienzsteigerung wurde eine Verkleinerung des Axpo-Verwaltungsrates von 25 (gemäss § 2 Abs. 3 Gründungsvertrag NOK) auf 13 Mitglieder angestrebt. Nach einer zweijährigen Übergangszeit, während deren der Axpo-Verwaltungsrat aus 16 Mitgliedern bestand, hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 1. Dezember 2004 der Verkleinerung des Axpo-Verwaltungsrates auf

13 Mitglieder zugestimmt. Nach Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung unter allen Axpo-Aktionären ist der Verwaltungsrat an der Generalversammlung vom 11. März 2005 auf 13 Mitglieder verkleinert worden. Im Verwaltungsrat der Axpo ist der Staat durch die Baudirektorin und die Volkswirtschaftsdirektorin vertreten.

2.4 SWISS Intl Air Lines AG

Die Beteiligung an der SWISS Intl Air Lines AG (SWISS) geht auf den Beschluss des Kantonsrates betreffend Bewilligung eines Kredites für die Beteiligung des Staates an einer neuen schweizerischen Luftfahrtgesellschaft vom 12. November 2001 (Vorlage 3904) sowie die Volksabstimmung vom 13. Januar 2002 zurück. Gesetzliche Grundlage für die Beteiligung bildet u. a. § 1 des Flughafengesetzes, wonach der Staat den Flughafen Zürich fördert. Die Beteiligung von 300 Mio. Franken an der SWISS war als Starthilfe für die neue Luftfahrtgesellschaft gedacht. Sie erfolgte aus einer volks- und verkehrswirtschaftlichen Gesamtopitik, um die Aufrechterhaltung der Luftverkehrsdreh-scheibe Zürich zu sichern, war doch zum damaligen Zeitpunkt die Abhängigkeit der FZAG vom Homecarrier wesentlich höher als heute. Ein Verlust des grössten Kunden wäre für die FZAG betriebswirtschaftlich nicht zu verkraften gewesen. Ein Verzicht auf eine Start-hilfe für den neuen Homecarrier hätte den Staat deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit deutlich mehr gekostet als die 300 Mio. Franken, die er in die SWISS investiert hat. In der Vorlage 3904 sowie in den Abstimmungsunterlagen wurde darauf hingewiesen, dass die Beteili-gung, sollte sie sich als nicht mehr notwendig erweisen, vom Verwal-tungs- ins Finanzvermögen zu übertragen oder zu veräussern sei. Da sich die Übernahme der SWISS durch die Deutsche Lufthansa AG (Lufthansa) am besten mit den langfristigen Zielen des Kantons Zürich deckt, beschloss der Regierungsrat am 22. März 2005, der Veräus-serung der Aktienbeteiligung des Kantons Zürich an der SWISS im Rahmen des Zusammenschlusses von SWISS mit der Lufthansa zuzu-stimmen. Die SWISS-Aktien werden im Verlauf des Jahres 2005 ins Finanzvermögen übertragen und gleichzeitig auf Fr. 1 abgeschrieben.

2.5 Elektrizitätswerke des Kantons Zürich

Die Beteiligung an den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) ergibt sich aus dem Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ-Gesetz, LS 732.1). Die EKZ sind eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts mit Sitz in

Zürich (§ 1 EKZ-Gesetz) und werden nach kaufmännischen Grundsätzen selbsttragend geführt (§ 3 EKZ-Gesetz). Die EKZ versorgen den Kanton (mit Ausnahme der Stadt Zürich) wirtschaftlich, sicher und umweltgerecht mit elektrischer Energie (§ 2 EKZ-Gesetz). Der Staat stellt den EKZ das Grundkapital zu den Selbstkosten zur Verfügung, wobei nicht beanspruchte Mittel zur Rückzahlung des Grundkapitals verwendet werden (§ 5 EKZ-Gesetz). Die EKZ stehen unter der Oberaufsicht des Kantonsrates (§ 9 EKZ-Gesetz). Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon zwei vom Regierungsrat aus seiner Mitte, die Volkswirtschaftsdirektorin und die Baudirektorin, und 13 vom Kantonsrat gewählt werden (§ 10 EKZ-Gesetz). Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung über die Organisation und Verwaltung der EKZ. Diese enthält Grundsätze über Abschreibungen und Rücklagen sowie über die Verwendung des Reingewinns. Die Verordnung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

2.6 Abraxas Informatik AG

Die Beteiligung an der Abraxas Informatik AG ergibt sich aus dem Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen (LS 172.71). Gemäss § 4 dieses Gesetzes kann der Regierungsrat für die Erfüllung von Informatikbedürfnissen öffentlicher Organe Informatikunternehmen in öffentlich- oder privatrechtlicher Form gründen sowie Beteiligungen an solchen Unternehmen erwerben. Im Weiteren bestimmt der Regierungsrat, wer die dem Staat auf Grund der Beteiligung zustehenden Rechte wahrnimmt und ihn in der Verwaltung des Unternehmens vertritt. Die Abraxas Informatik AG wurde am 24. September 1998 gemeinsam von den Kantonen St. Gallen und Zürich gegründet und mit einem Aktienkapital von 10 Mio. Franken ausgestattet. Davon halten die beiden Eigentümerkantone je 50% oder 5 Mio. Franken. Per 1. Januar 2000 hat der Kanton Zürich das Amt für Informatikdienste in die Abraxas integriert. Die Auslagerung der Informatikämter und die Beteiligung an der neuen Unternehmung waren nicht als Privatisierung und Finanzanlage gedacht, sondern als rechtliche Verselbstständigung der bisherigen «Hauslieferanten» von Informatikdienstleistungen. Gemäss Eigentümerstrategie (Beschluss des Regierungsrates vom 17. Dezember 2003) ist die Beteiligung an der Abraxas Informatik AG als langfristig zu betrachten. Derzeit ist der Staat durch den Generalsekretär der Finanzdirektion im Verwaltungsrat der Abraxas Informatik AG vertreten.

2.7 Beteiligungen an öffentlichen Verkehrsunternehmen

Die Bedeutung der Beteiligungen des Staates an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs hat sich seit der 1990 erfolgten Errichtung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) und dem damit verbundenen neuen Finanzierungssystem verändert. Der Staat besitzt Beteiligungen sowohl an voll in das ZVV-System integrierten Transportunternehmen als auch an Transportunternehmen, bei denen die Finanzierung gemeinsam mit dem Bund und Nachbarkantonen nach bundesrechtlichen Bestimmungen vorgenommen wird. Bei den meisten Transportunternehmen war der Staat bis Mitte 2003 im Verwaltungsrat vertreten. Die verstärkte Wettbewerbsorientierung im öffentlichen Verkehr stellt heute erhöhte Anforderungen an die Organe der Unternehmensleitung der Transportunternehmen. Der ZVV hat deshalb im März 2002 Abklärungen zur Aktualisierung der Beteiligungspolitik eingeleitet. Dabei zeigte sich, dass besonderes Augenmerk auf mögliche Interessenkonflikte zwischen Besteller und Ersteller von Transportleistungen, auf die Verantwortlichkeit des Verwaltungsrates sowie auf die Sicherung der Investitionen im Rahmen der Beteiligung gelegt werden muss. Die gestützt auf diese Erkenntnisse erneuerte Beteiligungsstrategie des Staates bei öffentlichen Verkehrsunternehmen wurde mit Verfügung der Volkswirtschaftsdirektion vom 6. Mai 2003 festgelegt. Seither verfolgt der Staat eine Politik der Funktionstrennung, sofern nicht besondere Gründe eine Beteiligung an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs oder eine Einsitznahme in deren Verwaltungsrat bedingen. Nach Ablauf der Amtsdauer 1999/2003 wurden demgemäss die Abordnungen in die Verwaltungsräte der Verkehrsunternehmen Forchbahn AG, Sihltal Zürich Uetlibergbahn AG, der Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland AG, Zürichsee-Schiffahrtsgesellschaft AG, BDWM Transport AG und Schweizerische Südostbahn AG nicht mehr erneuert. Hingegen wird auf Grund der grossen verkehrs- und finanzpolitischen Bedeutung des Projekts Glattalbahn weiterhin an einer Vertretung des Staates im Verwaltungsrat der Verkehrsbetriebe Glattal AG (VBG) festgehalten.

3. Personelle Vertretung des Staates in Führungs- und Aufsichtsorganen

Der Staat ist derzeit noch in 16 der in Tabelle 1 dargestellten Beteiligungen entweder im Verwaltungsrat oder im Vorstand vertreten. Die Vertretungen des Staates in Unternehmen und Anstalten sind im Staatskalender aufgeführt (siehe Staatskalender 2004/2005, Seiten 64–71).

Angeregt durch die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates hat sich der Regierungsrat von 1999 bis 2001 vertieft mit Abordnungen des Staates in Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften befasst. Er liess dazu ein Gutachten der Rechtsprofessoren Forstmoser und Jaag ausarbeiten. Dieses setzt sich mit haftungsrechtlichen Konsequenzen auseinander, insbesondere mit der Frage, ob sich aus der Rechtslage mittelbare Konsequenzen auf die Abordnung des Staates in Verwaltungsräte ergeben. Es wurden in der Folge sämtliche Beteiligungen an Aktiengesellschaften untersucht, die nicht in erster Linie zum Zweck der Vermögensanlage erfolgten, sondern um seitens des Staates auf die Tätigkeit der entsprechenden Gesellschaft aktiv Einfluss zu nehmen. Wenn sich der Staat zu diesem Zweck an einer Aktiengesellschaft beteiligt, muss er sich immer die Frage stellen, ob seine Beteiligung das geeignete Mittel ist, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Bei dieser Beurteilung hat er den besonderen rechtlichen Strukturen, wie sie Aktiengesellschaften aufweisen, Rechnung zu tragen.

Aus dem Gutachten hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 28. Februar 2001 folgende allgemeine Schlüsse für die Einsitznahme staatlicher Vertretungen in Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften gezogen: Die Einsitznahme in den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft kann ein geeignetes Mittel sein, öffentlichen Interessen zum Durchbruch zu verhelfen. Soll dies geschehen, drängt sich die Form einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft nach Art. 762 OR auf. Der Staat muss dafür besorgt sein, dass das ihm zustehende Weisungsrecht auch tatsächlich ausgeübt wird und dass bei der Auswahl der Vertretungen seinen Weisungen nachgelebt wird. Dies spricht dafür, als Vertretungen bei Aktiengesellschaften gemäss Art. 620 ff. OR in der Regel nur mit dem Staat dienstrechtlich verbundene Personen oder aktive Magistratpersonen zu bezeichnen, um die Anwendung des Haftungsgesetzes sicherzustellen (von dieser Regel konnte im Falle der Vertretung im Verwaltungsrat der FZAG teilweise abgewichen werden, weil hier drei Abordnungen zur Verfügung stehen und die Weisungen über Mandate erteilt werden können). Die Formulierung des Gesellschaftszwecks sollte durch den Staat so beeinflusst werden, dass Interessenkollisionen vermieden werden können. In die Verwaltung von Gesellschaften, die in der Regel nicht (auch) öffentliche Interessen vertreten, sollte nur mit Zurückhaltung Einsitz genommen werden, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Der Regierungsrat ist in der Folge zum Schluss gelangt, dass auf Grund des Gutachtens zum damaligen Zeitpunkt kein Handlungsbedarf bezüglich der Abordnungen des Staates in Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften bestand.

4. Risiken von Beteiligungen

Der Staat verfügt derzeit über kein umfassendes Risikomanagement, das seine Beteiligungen ganzheitlich erfasst und überwacht. Das Risikomanagement wird dezentral durch die Fachdirektionen, welche die Beteiligungen eingehen, wahrgenommen. Besondere Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang der Bereich Flughafen und Luftverkehr. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 30. Oktober 2002 entschieden, im Amt für Verkehr ein entsprechendes Beteiligungscontrolling einzuführen. Das Controlling bezweckt die frühzeitige Erkennung von Risiken und die rechtzeitige Einleitung von Massnahmen zur Vermeidung von finanziellen Verlusten des Staates am Aktienkapital der FZAG und der SWISS, am Fremdkapital der FZAG sowie an seinen Eventualverpflichtungen zu Gunsten der Flugnebenbetriebe. Dazu werden die kantonalen Beteiligungen kontinuierlich überwacht. Darüber hinaus leistet das Beteiligungscontrolling der Staatsvertretung im Verwaltungsrat der FZAG Führungsunterstützung betreffend Entscheidungen mit finanziellen Folgen, die aktienrechtliche Verantwortlichkeitsansprüche auslösen könnten.

Ein Schritt in Richtung gesetzliche Regelung des Risikocontrollings erfolgt mit dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG). Das als Entwurf vorliegende CRG (Vorlage 4148) verpflichtet den Kanton, in der Rechnungslegung allgemein anerkannte Normen anzuwenden. Der Regierungsrat hat sich für die Anlehnung an die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) entschieden. Damit soll erreicht werden, dass durch einen konsolidierten Abschluss ein besserer Überblick über die Gesamtsituation des Kantons bezüglich der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage geschaffen werden kann und somit die Einschätzung der Risiken zuverlässiger wird. Gemäss Entwurf zum CRG soll sich das Controlling unter anderem auf die Bereiche Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts (§ 7 lit. d CRG) und Umgang mit Risiken, die den Staat betreffen (§ 7 lit. f CRG), erstrecken. Dabei umfasst das Controlling Verfahren und Systeme zur Steuerung von Tätigkeiten. Controlling ist daher nicht zu verwechseln mit «Kontrolle».

5. Schlussfolgerungen

Der Kanton hat für seine wichtigsten Beteiligungen, wie beispielsweise im Strombereich, im Bereich Flughafen und Luftverkehr oder im Bereich öffentliche Verkehrsunternehmen, Eigentümerstrategien festgelegt. Für den Bereich Flughafen und Luftverkehr wurde ein

Beteiligungscontrolling geschaffen. Es besteht jedoch keine oder zumindest keine ausdrücklich formulierte übergeordnete Strategie für Beteiligungen des Staates an Unternehmen. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Beteiligungen des Staates historisch entstanden sind und sich teilweise stark unterscheiden. Die Bedingungen und Modalitäten der einzelnen Beteiligungen des Staates sind vielmehr in entsprechenden Spezialgesetzen geregelt. Die Formulierung einer übergeordneten Beteiligungsstrategie wäre auf Grund der Verschiedenartigkeit der bestehenden Beteiligungen und aus rechtlichen Überlegungen aber auch wenig sinnvoll. Die Zusammensetzung eines staatlichen Portefeuilles kann nicht 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.

Das CRG greift zudem einen Teil der Forderungen des Postulats auf, indem unter anderem ein systematisches Beteiligungs- sowie ein Risikocontrolling eingeführt werden soll.

Des Weiteren ist die Vertretung des Staates in den Führungs- und Aufsichtsorganen seiner Beteiligungen entweder gesetzlich geregelt oder wird durch den Regierungsrat laufend den aktuellen Rahmenbedingungen angepasst.

6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 104/2003 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Fierz

Der Staatsschreiber:
Husi