Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 285/2026

Sitzung vom 23. September 2026

1015. Interpellation (Gute Governance für bedeutende Beteiligungen des Kantons Zürich)

Kantonsrätin Daniela Sun-Güller, Zürich, Kantonsrat Ronald Alder, Ottenbach, und Kantonsrätin Stefanie Huber, Dübendorf, haben am 6. Juli 2026 folgende Interpellation eingereicht:

Der Regierungsrat des Kantons Zürich verzichtet gestützt auf Ziffer 5.5 der kantonalen Public Corporate Governance-Richtlinien (PCG) sowie per Beschluss bei verschiedenen bedeutenden kantonalen Beteiligungen (wie z. B. der SVA Zürich oder der GVZ) auf das Erstellen und Vorlegen einer eigenständigen Eigentümerstrategie. Die Begründung lautet meist, die strategischen Ziele seien bereits in der Spezialgesetzgebung ausreichend definiert.

Gleichzeitig verlangt Artikel 95 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes (KRG) unmissverständlich und ohne explizite Ausnahmeklausel die regelmässige Vorlage sämtlicher Eigentümerstrategien bedeutender Beteiligungen zur Kenntnisnahme an den Kantonsrat. Eine nachgelagerte Richtlinie oder Verordnung des Regierungsrates kann jedoch die im formellen Gesetz verankerten Informations- und Kontrollrechte des Parlaments nicht einschränken (Legalitätsprinzip).

Vor diesem Hintergrund wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie begründet der Regierungsrat die rechtliche Zulässigkeit der Verzichtspraxis gemäss PCG-Richtlinie Ziff. 5.5 angesichts der Tatsache, dass Artikel 95 Abs. 4 KRG eine gesetzliche Pflicht statuiert und der Gesetzgeber keine explizite Ausnahmebefugnis für den Regierungsrat einräumt? Beabsichtigt der Regierungsrat, die PCG-Richtlinien zu ändern, oder sollen in der neuen Legislatur die Ausnahmen aufgehoben werden?
2. Ein Verzicht auf eine Eigentümerstrategie wird in der Regel mit einer vollständigen Beschreibung der Handlungsspielräume der jeweiligen Unternehmen über die Gesetzesgrundlagen begründet. Aber eine Auslagerung per se ermöglicht eine unternehmerische Wahrnehmung der Aufgaben oder auch die Übernahme von weiteren Aufgaben, die nicht explizit erwähnt sind, aber dem übergeordneten Zweck dienen (z. B. Prävention, Kommunikation, Kooperationen). Diese wären Gegenstand der Eigentümerstrategie. Wieso sind dies aus Sicht Regierungsrat nicht Handlungsspielräume, die in einer Eigentümerstrategie zu diskutieren wären?

3. Welche Lehren zieht der Regierungsrat aus der jüngsten Entwicklung bei der Universität Zürich (UZH), bei der die Verzichtspraxis nach parlamentarischem Druck aufgegeben werden musste im Hinblick auf die verbleibenden Institutionen mit Verzichtsbeschluss?
4. Die SNB wurde ohne weitere Kommunikation oder auf Basis eines dem Kantonsrat bekannten Beschlusses umdeklariert auf eine nicht mehr strategische Beteiligung. Was ist die Basis dieser Veränderung?
5. Die Abraxas wäre aus Sicht Kantonsrat eine strategische Beteiligung. Auf welcher Grundlage verzichtet der Regierungsrat auf eine entsprechende Beurteilung?
6. Bei weiteren 26 Beteiligungen in der Zuständigkeit der Direktionen wird gemäss Bericht von 2024 ebenfalls auf eine Eigentümerstrategie verzichtet. Plant der Regierungsrat hier Veränderungen? Wenn nein, warum nicht?
7. Die Volkswirtschaftsdirektion ist mit der Erarbeitung von Eigentümerstrategie zur FZAG-Beteiligung und das zugehörige Beteiligungscontrolling und Governance-Konzept neue Wege gegangen. In wieweit wird diese erweiterte Form der Betrachtung von Beteiligungen von den anderen Direktionen adaptiert?
8. Die Finanzkontrolle bemängelt in ihren Berichten zu den kantonalen Beteiligungen regelmässig, dass Eigentümerstrategien messbare Ziele (KPIs) enthalten müssen, um eine wirksame Eignerberichterstattung und Risikoanalyse zu ermöglichen. Wie stellt der Regierungsrat bei Institutionen ohne Eigentümerstrategie ein systematisches, standardisiertes Controlling durch die Finanzdirektion sicher, wenn die dortigen Spezialgesetze zwar grobe Aufgaben definieren, aber naturgemäss keine messbaren operativen oder finanziellen Zielvorgaben für das jeweilige Geschäftsjahr enthalten?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Daniela Sun-Güller, Zürich, Ronald Alder, Ottenbach, und Stefanie Huber, Dübendorf, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025 wurden per 31. Dezember 2025 16 Beteiligungen des Kantons als bedeutend eingestuft (Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025, Teil I, Kapitel Bedeutende Beteiligungen, S. 37 f.). Zu neun dieser Beteiligungen bestanden Eigentümerstrategien. Für die beiden Fachhochschulen und die Pädagogische Hochschule Zürich sind Eigentümerstrategien in Vorbereitung. Die Zürcher Kantonalbank untersteht direkt dem Kantonsrat. Bei den drei übrigen bedeutenden Beteiligungen verzichtet der Regie-

rungsrat aufgrund Richtlinie 5.5 der Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien) vom 29. Januar 2014 (mit Änderungen vom 3. Juli 2019, RRB Nr. 668/2019) auf eine Eigentümerstrategie. Es handelt sich um die BVG- und Stiftungsaufsicht Tessin, Ostschweiz und Zürich (ATIOZ), die Gebäudeversicherung Kanton Zürich sowie die Sozialversicherungsanstalt.

Zu Frage 1:

Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung kommt für den Regierungsrat in Betracht, wenn diese ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfolgen kann. Dies ist nach den Kriterien der Hoheitlichkeit, des politischen Steuerungsbedarfs, der Marktfähigkeit, des Synergiepotenzials und des Koordinationsbedarfs zu beurteilen (PCG-Richtlinie 2.2). Grundsätzlich spricht ein geringer politischer Steuerungsbedarf eher für die Auslagerung.

Für eine Auslagerung eignen sich deshalb auch Leistungen mit geringem oder ohne politischen Steuerungsbedarf, wie etwa Aufsichtsaufgaben oder Dienstleistungen mit Monopolcharakter, die gesetzlich eng vorgegeben sein können (PCG-Richtlinie 2.3). Bei diesen kann der Regierungsrat aufgrund von PCG-Richtlinie 5.5 auf eine Eigentümerstrategie verzichten, weil ihre strategischen Ziele bereits in der Gesetzgebung ausreichend bestimmt sind. Dies betrifft z. B. die Aufsicht über die berufliche Vorsorge und Stiftungen. Für diese sieht das Gesetz über die BVG- und Stiftungsaufsicht (LS 833.1), das der ATIOZ als Organisationserlass zugrunde liegt, keine Eigentümerstrategie vor. Dasselbe gilt bei gesetzlich eng vorgegebenen Monopolleistungen, wie etwa dem Vollzug der Sozialversicherungen. Bei diesem sieht das Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (LS 831.1) keine Steuerung über eine Eigentümerstrategie vor.

Nach unserem Verständnis regelt § 95 Abs. 4 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1), dass der Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons die vorhandenen Eigentümerstrategien zu sämtlichen bedeutenden Beteiligungen sowie die Liste aller übrigen vorhandenen Eigentümerstrategien enthalten muss. Für die neue Legislatur ist nicht geplant, die PCG-Richtlinien zu ändern oder Eigentümerstrategien zu weiteren Beteiligungen mit Zuständigkeit des Regierungsrates festzulegen.

Zu Frage 2:

Die Auslagerung an eine Organisation mit selbstständiger Führung eröffnet Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung. Die Mittel zum Erreichen der vorgegebenen Zwecke können von der Organisation selbst bestimmt werden, namentlich auch in betrieblicher Hinsicht. Da-

durch kann die Aufgabenerfüllung flexibler erfolgen als innerhalb der kantonalen Verwaltung. Den durch die Auslagerung gewährten Handlungsspielraum systematisch einer politischen Steuerung zu unterziehen und ihn damit wieder zu verringern, wird abgelehnt. Dies würde die mit der Auslagerung angestrebte grössere Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung infrage stellen.

Zu Frage 3:

Die Beteiligungen des Kantons Zürich dienen der Wahrnehmung unterschiedlicher Aufgaben. Wie in PCG-Richtlinie 2.3 festgehalten, bedingt dies unterschiedliche Organisations- und Steuerungsformen. Von der Organisations- und Steuerungsform einer Beteiligung kann deshalb nicht direkt auf diejenige einer anderen Beteiligung geschlossen werden.

Zu Frage 4:

Die Kriterien für die Einstufung einer Beteiligung als bedeutend mit Zuständigkeit des Regierungsrates sind in § 13a Abs. 2 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) festgelegt. Der Regierungsrat legt eine Eigentümerstrategie fest, wenn bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen und der Anteil am Eigenkapital einer Beteiligung mindestens 30% beträgt und der Wert einer Beteiligung 1 Mio. Franken übersteigt. Die Schweizerische Nationalbank wird aufgrund dieser Kriterien neu als Beteiligung mit Zuständigkeit auf Stufe Direktion eingestuft und nicht mehr als bedeutende Beteiligung mit Zuständigkeit des Regierungsrates. Die Kriterien für die Einstufung als bedeutende Beteiligung sind nicht erfüllt, da von der Beteiligung keine bedeutenden Risiken für den Kantonshaushalt ausgehen (vgl. Geschäftsbericht des Regierungsrates 2025, Teil I, Kapitel Bedeutende Beteiligungen, S. 37). Die Beteiligung ist der Finanzdirektion zugeteilt. Diese hat für die vom Kanton beeinflussbaren Inhalte eine Eigentümerstrategie zur Beteiligung an der Schweizerischen Nationalbank erstellt.

Zu Frage 5:

Bei der Abraxas AG werden die Kriterien für die Einstufung als bedeutende Beteiligung mit Zuständigkeit des Regierungsrates gemäss § 13a Abs. 2 VOG RR nicht erfüllt. Von der Beteiligung gehen keine bedeutenden Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons aus. Die Zuständigkeit für die Abraxas AG wurde deshalb mit RRB Nr. 668/2019 auf Direktionsstufe festgelegt.

Zu Frage 6:

Es besteht keine Absicht, weitere Beteiligungen der Zuständigkeit des Regierungsrates gemäss § 13a Abs. 2 VOG RR zu unterstellen. Eine Zuständigkeit des Regierungsrates besteht bereits bei den 16 als bedeutend eingestuften Beteiligungen. Damit der Regierungsrat seine Zuständigkeiten mit der erforderlichen Aufmerksamkeit wahrnehmen kann, ist der Grundsatz der Wesentlichkeit zu wahren. Weitere Beteiligungen sind stufengerecht der Zuständigkeit und damit der Steuerung und Aufsicht auf Stufe Direktion zu unterstellen. Die zuständigen Direktionen nehmen ihre Verantwortung für die erwähnten Beteiligungen mit der erforderlichen Aufmerksamkeit wahr.

Zu Frage 7:

Bei der Flughafen Zürich AG handelt es sich um eine börsenkotierte gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft. Diese besondere Form einer Aktiengesellschaft unterliegt besonderen Regeln, die nicht unbesehen auf andere Beteiligungen übertragen werden können. Die Instrumente des Beteiligungscontrollings werden periodisch überarbeitet, in der Regel jährlich oder alle vier Jahre. Sie werden dabei regelmässig dem aktuellen Stand der Methodik angepasst.

Zu Frage 8:

Die zuständige Fachdirektion ist gemäss PCG-Richtlinie 7.4 für die Erstellung eines Berichts über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung, die finanzielle Lage, die Risiken sowie deren zukünftige Entwicklung zuständig. Die Finanzdirektion prüft gestützt auf PCG-Richtline 11.3, ob in den Geschäften des Regierungsrates die erforderlichen Angaben transparent erbracht werden. Eine weitergehende Rolle der Finanzdirektion ist nicht vorgesehen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli