

Beurteilung der Beteiligungen «Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse» und «ZürichHolz AG» des Kantons Zürich im Zuständigkeitsbereich des Amtes für Landschaft und Natur ALN und Erstellung der erforderlichen Eigentümerstrategien

Zertifikatsarbeit eingereicht der Universität Bern
im Rahmen des Certificate of Advanced Studies in Public Administration (CeMaP)

Betreuender Dozent: **Prof. Kuno Schedler**
Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

Verfasserin: **Barbara Portmann-Müller**
Heimatorte Lenzburg AG, Engelberg OW und Escholzmatt LU
Lindenplatz 7, 5600 Lenzburg

Lenzburg, 29. November 2019

Inhalt

1	
1.	Zusammenfassung..... 4
2.	Ausgangslage und Zielsetzung der Arbeit..... 4
2.1	Ausgangslage..... 4
2.2	Fragestellung und Zielsetzung..... 5
2.3	Methodik 5
2.4	Abgrenzung 6
3.	Theoretische Grundlagen 6
3.1	Entwicklung der Public Corporate Governance 6
3.2	Entwicklung hin zu einem Gewährleistungsstaat..... 7
3.3	Eignung und Gründe für Auslagerungen..... 7
3.4	Rechtsformen..... 7
3.5	Einsitznahme in Gremien 8
3.6	Erfolgsfaktoren und Herausforderungen 8
3.7	Eigentümerstrategien..... 8
3.8	Steuerungskreisläufe und Controlling..... 9
3.9	Haftung..... 10
4.	Ist-Analyse im Kanton Zürich..... 10
4.1	Entwicklung..... 10
4.2	Gesetzliche Grundlagen 10
4.3	Vorstösse im Kantonsrat 12
4.4	Vorgaben im Bereich Public Corporate Governance 13
4.5	Situation im Amt für Landschaft und Natur ALN der Baudirektion 14
4.6	Handlungsbedarf 14
4.7	Erforderlicher Inhalt der zu erlassenden Eigentümerstrategien 15
4.8	Herangehensweise 16
5.	Die Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse ZLK..... 17
5.1	Geschichte, Aufgaben und Umfeld 17
5.2	Zweck und gesetzliche Grundlagen 17
5.3	Statuten und Leistungsvereinbarung 18
5.4	Regelungen anderer Kantone 18
5.5	Rollen des Kantons..... 19
5.6	Beurteilung der Risiken und Haftung..... 20

5.7	Einsitznahme in Gremien	22
5.8	Steuerungskreisläufe	22
5.9	Beurteilung der heutigen Situation und Empfehlungen zur künftigen Steuerung.....	22
5.10	Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfassung der Eigentümerstrategie.....	24
6.	Die ZürichHolz AG	25
6.1	Geschichte, Aufgaben und Umfeld	25
6.2	Zweck und gesetzliche Grundlagen	25
6.3	Statuten und Leistungsvereinbarung	26
6.4	Regelungen anderer Kantone	26
6.5	Rollen Kanton.....	26
6.6	Beurteilung der Risiken und Haftung.....	27
6.7	Einsitznahme in Gremien	28
6.8	Steuerungskreisläufe	28
6.9	Beurteilung der heutigen Situation und Empfehlungen zur künftigen Steuerung.....	28
6.10	Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfassung der Eigentümerstrategie.....	29
7.	Überprüfung der Beteiligungen unter 10%	30
7.1	Ausgangslage.....	30
7.2	Beurteilung	31
8.	Reflexion und Ausblick.....	32
9.	Literaturverzeichnis	33
10.	Selbständigkeitserklärung	35
11.	Über die Autorin.....	35
12.	Anhang	35

1. Zusammenfassung

Die Fachdirektionen sind aufgrund von Beschlüssen des Regierungsrats mit dem Controlling diverser Beteiligungen beauftragt. Der Regierungsrat hat zur verbesserten Steuerung dieser Beteiligungen Vorgaben erlassen, welche es durch die Direktionen umzusetzen gilt. Im Amt für Landschaft und Natur der Baudirektion sind für zwei Beteiligungen Eigentümerstrategien zu erlassen. Die Erarbeitung der entsprechenden Entwürfe sowie die Einbettung in die theoretischen Grundlagen bilden den Kern der Arbeit. Um die Eigentümerstrategien erstellen zu können, wurde zuerst das politische Umfeld analysiert sowie bestehende Grundlagen und Vorgaben eruiert. Für beide Beteiligungen wurden bisher keine vertieften Überlegungen im Sinne der Public Corporate Governance vorgenommen. Es fehlten insbesondere Grundlagen betreffend Risiken, Rollen und Zielen. Die bisherige Steuerung kann als nicht in allen Punkten den geltenden Vorgaben genügend betrachtet werden. Sie beschränkte sich weitgehend auf die Darstellung der Werthaltigkeit.

Die Fragestellungen wurden mittels Fachgesprächen und Analyse der bestehenden Unterlagen untersucht. Basierend darauf werden Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung der Richtlinien über die Public Corporate Governance und der Steuerung ausgesprochen. Die gewonnenen Erkenntnisse fliessen in die Eigentümerstrategien ein. Aufgrund der unterschiedlichen Struktur und Aufgaben der beiden Beteiligungen differieren die in den Strategien erfassten Ziele. Die durch die Beschlüsse des Regierungsrats in notwendig gewordene Überprüfung der Beteiligungen von Anteilen unter 10% erfolgt anhand einer Auswahl von Kriterien. Bei sämtlichen der überprüften sieben Beteiligungen wird in Anwendung der Kriterien empfohlen, die Beteiligung abzustossen.

2. Ausgangslage und Zielsetzung der Arbeit

2.1 Ausgangslage

Den Fragestellungen rund um die Public Corporate Governance kommt wie auf Bundesebene und in anderen Kantonen im Kanton Zürich eine immer grösser werdende Bedeutung zu. Sie stellen häufig Inhalt von parlamentarischen Vorstössen dar. Der Regierungsrat hat daher neue Vorgaben erarbeitet, welche die Fachdirektionen umsetzen müssen.

Das Controlling der Beteiligungen von grosser Bedeutung und mit den grössten Risiken sind im Kanton Zürich auf Stufe Regierungsrat angesiedelt. Die Baudirektion ist für zwölf der 46 Beteiligungen mit Controlling auf Stufe Direktion zuständig. Nur zwei davon gehören administrativ nicht in den Zuständigkeitsbereich des Amtes für Landschaft und Natur (nachfolgend ALN). Die andern weisen mehrheitlich einen Zweck im Bereich Landwirtschaft aus. Viele davon stammen aus Beteiligungen, welche für das Landwirtschaftliche Bildungszentrum Strickhof (Kompetenzzentrum für Bildung und Dienstleistung in Land- und Ernährungswirtschaft) errichtet wurden.

Gemäss Beschlüssen des Regierungsrats sind im Zuständigkeitsbereich des ALN Eigentümerstrategien für die Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse (nachfolgend ZLK), die Zürich Holz AG und die Alpgenossenschaft Lägereweide aufgrund ihrer Kantonsteile von über 10% zu erstellen. Die Anteile an der Alpgenossenschaft Lägereweide sollen veräussert werden, womit

sich eine Eigentümerstrategie erübrigt. Bei Beteiligungen mit Anteilen darunter kann darauf verzichtet werden. Der Regierungsrat beauftragte die Direktionen, bei solchen privatrechtlichen Beteiligungen unter 10% zu überprüfen, ob diese weiterhin erforderlich sind oder ob eine Veräusserung angezeigt wäre.

2.2 Fragestellung und Zielsetzung

Die Arbeit umfasst mehrere Teilbereiche. Im ersten Teil soll eine kurze Darstellung der theoretischen Grundlagen erfolgen, um die Einbettung von Eigentümerstrategien in einen grösseren Rahmen zu stellen. Weiter wird eine Analyse der Ist-Situation der geltenden Regelungen im Kanton Zürich, der politischen Fragestellungen im Zusammenhang mit Beteiligungen vorgenommen und eine Übersicht der Beteiligungen des ALN geliefert.

Der zweite Teil umfasst eine Analyse der beiden Beteiligungen, für welche der Regierungsrat die Erarbeitung einer Eigentümerstrategie beschlossen hat. Die beiden Beteiligungen ZLK und Zürich Holz AG werden dazu portraitiert. Der Fokus der Überprüfung bildet die Eruiierung von politischen und finanziellen Risiken. Die aktuellen Verwaltungsabläufe und Regelungen werden auf Kompatibilität mit den geltenden Richtlinien des Kantons zur Public Corporate Governance geprüft und Empfehlungen ausgesprochen. Die Erstellung der Eigentümerstrategien der beiden Beteiligungen bildet den Hauptteil der vorliegenden Arbeit. Bei den anderen sieben Beteiligungen, für welche keine Eigentümerstrategien erforderlich sind und die gemäss Übersicht mehrheitlich aus minimalen Kantonsanteilen bestehen, ist in einem dritten Teil eine Überprüfung anhand von zu definierenden Kriterien vorzunehmen.

Die Arbeit hat empfehlenden Charakter zu Handen der zuständigen Instanz.

Die Fragestellungen lauten daher wie folgt:

- Welche theoretischen Grundlagen bestehen im Bereich Public Corporate Governance?
- Welche Regelungen existieren im Kanton Zürich im Bereich Public Corporate Governance und insbesondere betreffend Eigentümerstrategien?
- Wie hat das ALN bisher das Controlling der beiden grossen zu untersuchenden Beteiligungen ausgeübt und welche Verbesserungen betreffend Einhaltung der Richtlinien über die Public Corporate Governance lassen sich daraus ableiten?
- Wie lassen sich die Vorgaben betreffend Eigentümerstrategien auf die beiden Beteiligungen ZLK und Zürich Holz AG anwenden?
- Wie könnten die Eigentümerstrategien für die beiden zu untersuchenden Beteiligungen lauten?
- Welche Kriterien eignen sich zur Überprüfung der wenig bedeutenden Beteiligungen (Anteile unter 10%) und welche Schlüsse lassen sich aus deren Anwendung ziehen?

2.3 Methodik

Anhand einer Literaturanalyse werden die relevanten theoretischen Grundlagen kurz dargelegt, um die Verfassung der Eigentümerstrategien thematisch einzubetten. Die Übersicht über die Ist-Situation in der Baudirektion wird mittels einer Analyse der bestehenden amtlichen Dokumente sowie mit Fachgesprächen mit den involvierten Stellen erarbeitet. Dasselbe gilt für die

Erarbeitung der Eigentümerstrategien und allfälliger Empfehlungen zur verbesserten Umsetzung der Public Corporate Governance-Grundsätze wie der Einsitznahme in Gremien. Beigezogen werden bestehende Grundsätze und Checklisten der Literatur. Die Überprüfung der Beteiligungen unter 10% wurde nach den als relevant beurteilten Kriterien vorgenommen. Die Herangehensweisen an die Fragestellungen werden in den Kapiteln 4.8 und 7 genauer erläutert.

2.4 Abgrenzung

Die Arbeit soll eine Übersicht liefern und Vorschläge erarbeiten. Der Erlass der Eigentümerstrategien sowie der Entscheid zur Veräusserung von heutigen Beteiligungen obliegen der Baudirektion. Allfällige Anpassungen von Leistungsvereinbarungen bilden nicht Bestandteil der Arbeit. Würden im Rahmen der Arbeit grösseren Risiken festgestellt werden, so müsste deren Beurteilung und Würdigung in einem separaten Projekt erfolgen. Auf eine Überprüfung von Unterbeteiligungen wird verzichtet. Die Prozesse im Rahmen des Internen Kontrollsystems IKS werden nicht analysiert.

3. Theoretische Grundlagen

3.1 Entwicklung der Public Corporate Governance

Corporate Governance Ansätze bestehen im öffentlichen Bereich seit Beginn des neuen Jahrtausends als Folge von entsprechenden Diskussionen der Corporate Governance in Unternehmen. Lienhard versteht unter Public Corporate Governance sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat (Lienhard, Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung, 2002).

Auf internationaler Ebene verfasste die OECD 2005 Grundsätze, welche 2015 neu überarbeitet wurden (OECD, Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition). Der Bundesrat veröffentlichte aufgrund von verschiedenen Vorstössen 2006 einen Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Bundesrat, 2006) (Finanzverwaltung, 2006). Bund und Kantone verfügen hauptsächlich aus historischen Gründen Beteiligungen an diversen Betrieben. Primäres Ziel der Auslagerungen war auch damals die Erhöhung des Autonomiegrades.

In den Kantonen herrschte lange nur wenig Transparenz über die Anzahl Beteiligungen sowie über deren Werte und Risiken. 2009 zeigte eine Auswertung von Avenir Suisse, dass die Kantone über rund 1000 Beteiligungen mit in den Bilanzen ausgewiesenen Werten von rund 8 Mrd. verfügten (Meister, 2009). Nur in wenigen Kantonen existierten damals bereits gesetzliche Grundlagen oder Richtlinien. Eine neuere Übersicht fehlt, es zeigt sich jedoch, dass in den Kantonen seither diverse gesetzliche Grundlagen und Richtlinien erarbeitet worden sind.

Steiner et al. zeigen auf, wie verbreitet Richtlinien über die Public Corporate Governance in der Schweiz auf subnationaler Ebene sind und untersuchten, ob diese einen Einfluss auf die Steuerung durch die Kantone und die Zusammensetzung der gehaltenen Beteiligungen haben. Die Anzahl der gehaltenen Beteiligungen hat sich gemäss ihren Untersuchungen zwischen 2009 und 2014 um rund 10 Prozent von 961 auf 867 verringert, während der bilanzierte Buchwert

der Beteiligungen seit 2009 von 8.3 Mrd. Fr. auf 9.8 Mrd. Fr. zugenommen hat. (Steiner, Raess Brenner, & Saxenhofer, 21. Jahrgang (2/2015)).

3.2 Entwicklung hin zu einem Gewährleistungsstaat

Das Staatsverständnis hat sich von einem Leistungsstaat zu einem Gewährleistungsstaat weiterentwickelt, welcher sich primär auf Kernaufgaben fokussiert. Der Staat regelt Leistungsübernahmen durch Dritte oder kauft Leistungen direkt am Markt ein. Das Gemeinwesen muss für die optimale Erbringung der zu erbringenden Aufgaben sorgen und hat damit die Gewährleistungsverantwortung. Das öffentliche Interesse führt dazu, dass nicht nur die Unternehmenssicht zu beachten sind, sondern ein hohes Mass an Aussendimension besteht (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 823-825). Die Grenzen zwischen Staat und Wirtschaft sind daher nicht fix, sondern überlappend und damit stetiger Gegenstand von Diskussionen (Schedler et al., 2016, S. 40). Häufig hat der Staat mehrere Rollen, was zu Interessenskonflikten führen kann. Er agiert als Gesetzgeber, Regulator, Eigner, Gewährleister und als Leistungseinkäufer (Marktteilnehmer).

3.3 Eignung und Gründe für Auslagerungen

Welche Aufgaben geeignet für Auslagerungen sind, wird in der Literatur intensiv diskutiert und anhand von Praxisbeispielen erörtert (z.B. Schnelltest von Schedler et al., 2016, S. 67). Es werden vier Typen von Aufgaben in Bezug auf ihre Eignung für die Auslagerung unterschieden. Ministerialaufgaben sind durch ihren hoheitlichen Charakter für eine Auslagerung nicht geeignet. Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie Aufsichtsaufgaben werden hingegen als geeignet erachtet. Bei Dienstleistungen am Markt ist gar eine Auslagerung geboten (Lienhard, 2013, S. 234). In der Praxis zeigt sich, dass bei historisch entstandenen Beteiligungen häufig die entsprechenden Fragestellungen nicht mehr überprüft werden. Unternehmerische, finanzielle, personelle und organisatorische Autonomie führt zu Effizienzgewinnen, zu erhöhter unternehmerischer Flexibilität, zu Kooperations- und Wettbewerbsfähigkeit sowie zu einer Entlastung des Zentralstaats. Die politischen Einflussmöglichkeiten werden geringer, was Vor- und Nachteile mit sich bringt. Bisweilen wird von einem Demokratiedefizit gesprochen. Der Regulierungs- und Kontrollaufwand kann zudem beträchtlich sein und sollte dem Nutzen gegenübergestellt werden (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 830-832).

3.4 Rechtsformen

Verschiedene Rechtsformen können für eine ausgelagerte Aufgabe geeignet sein. Öffentlich-rechtliche Rechtsformen wie eine öffentlich-rechtliche Anstalt kommen insbesondere bei Dienstleistungen mit Monopolcharakter sowie für Aufsichtsaufgaben in Frage. Hierfür sind gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Für Dienstleistungen am Markt eignet sich die privatrechtliche Aktiengesellschaft. In einer «gemischtwirtschaftlichen» Aktiengesellschaft kann dem Gemeinwesen eine spezielle Stellung gemäss Art. 762 OR durch ein spezielles Abordnungsrecht eingeräumt werden (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 834-840).

3.5 Einsitznahme in Gremien

Es stellt sich häufig die Frage, ob ein Mitglied der Exekutive Einsitz in die strategische Führungsebene nehmen soll oder nicht. In der Literatur wird aufgrund der Problematik der Interessenkollision von der Verantwortung für die strategische Führung mit der Aufsicht davon abgeraten, auch wenn gewisse Vorteile wie kurze Kommunikationswege anerkannt werden. Alternativ kann ein Mitarbeiter des für die Beteiligung zuständigen Departements oder ein Mitarbeiter eines nicht zuständigen Departements oder gar eine Privatperson mandatiert werden. (z.B. Schedler et al., 2016 S. 122-130).

3.6 Erfolgsfaktoren und Herausforderungen

Klare Regelungen der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Organen, klare strategische Zielsetzungen der politischen Behörden sowie ein gutes Risikomanagement sind für den Erfolg einer öffentlichen Unternehmung entscheidend. Die personelle Besetzung der strategischen Führungsebene stellt einen der wichtigsten Erfolgsfaktoren dar (Schedler et al., 2016, S. 186). Allfällig schwammig formulierte Ziele sollten nachgebessert und allenfalls bewusst einem (Re-)Evaluationsprozess unterzogen werden. Unabdingbar für ein öffentliches Unternehmen wird die stetige Kommunikation mit der Politik bzw. den Aufsichtsorganen sowie das gegenseitige Vertrauen angesehen (Hilb, et al., 2013, S. 105-106).

Eine der grossen Herausforderung besteht darin, dass Effizienzgewinne durch die öffentliche Unternehmung nicht belohnt, sondern durch den Staat abgeschöpft werden. Die ordnungspolitische akzeptierten Tätigkeiten einer öffentlichen Unternehmung müssen regelmässig ausgelotet werden (Hilb et al., 2013, S. 112-118).

3.7 Eigentümerstrategien

In einer Eigentümerstrategie soll mit langfristiger Ausrichtung die Absicht dargelegt werden, welche der Eigentümer mit einer Beteiligung an einer Unternehmung bezweckt. Sie dient dazu, eine klare und möglichst einheitliche Vorstellung über die Zielsetzungen der Beteiligung zu entwickeln. Hostettler (2016) beschreibt die Eigentümerstrategie wie folgt: „Eine Eigentümerstrategie verfolgt das Ziel einer Harmonisierung und Verankerung der Eigentümerinteressen bezüglich zentraler kultureller Werte, Finanzgrössen und qualitativer Rahmenbedingungen. Im Zentrum steht die Frage «Was ist Erfolg?». Damit bildet sie den normativen Rahmen für die Geschäftsstrategie, finanzielle Zielsetzungen sowie die Vergütungsstrategie.“ Die OECD hat zu den ausgelagerten Bereichen (SOE, state owned enterprises) folgende Leitsätze definiert (OECD, 2015, S. 19):

I. The state exercises the ownership of SOEs in the interest of the general public. It should carefully evaluate and disclose the objectives that justify state ownership and subject these to a recurrent review.

A. The ultimate purpose of state ownership of enterprises should be to maximise value for society, through an efficient allocation of resources.

B. The government should develop an ownership policy. The policy should inter alia define the overall rationales for state ownership, the state's role in the governance of SOEs, how the state will implement

its ownership policy, and the respective roles and responsibilities of those government offices involved in its implementation.

C. The ownership policy should be subject to appropriate procedures of political accountability and disclosed to the general public. The government should review at regular intervals its ownership policy.

D. The state should define the rationales for owning individual SOEs and subject these to recurrent review. Any public policy objectives that individual SOEs, or groups of SOEs, are required to achieve should be clearly mandated by the relevant authorities and disclosed.

Des Weiteren bildet die Eigentümerstrategie eine verlässliche Grundlage, auf der die strategische Führungsebene der Beteiligung die Unternehmensstrategie erarbeiten kann, welche ihrerseits nicht nur der Weiterentwicklung des Unternehmens, sondern auch der Umsetzung der Eigentümerziele dient. Eine nachhaltige Rollenteilung zwischen Eigentümer, Politik und Management trägt dazu bei, eine zuverlässige Entscheidungsfindung und Kontrolle innerhalb des Unternehmens sicherzustellen.

Herzstück bilden die mittel- bis langfristigen Ziele strategischer und finanzieller Natur. Schedler et al. (2016) empfehlen qualitative Ziele, welche mit quantitativen Methoden zu erfassen sind. Sie sollen den unternehmerischen Spielraum nur wo nötig beschränken. Zielkonflikte sollen durch Priorisierungen entschärft werden. Weitere Bestandteile der Eigentümerstrategie bilden die gesetzlichen Aufgaben, Rahmenbedingungen wie Risiken und Chancen sowie organisatorische Aspekte. Auch was ein Unternehmen nicht tun soll, kann festgelegt werden (Schedler et al., 2016, S. 113-120). Dies deckt sich mit der Ansicht von Lienhard, dass nebst den wirtschaftlichen Zielen auch Aspekte der Gewährleistungsverantwortung einbezogen werden müssen (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 841). Die Eigentümerstrategie soll jedoch keine konkreten Handlungsanweisungen geben und damit keinen direkten Einfluss auf das operative Geschäft nehmen (Polynomics, 2017).

3.8 Steuerungskreisläufe und Controlling

Abgestimmte Steuerungskreisläufe betreffend Controlling und Reporting sind nötig, um die Aufgabenerfüllungsverantwortung der öffentlichen Unternehmen zu überprüfen. Schedler et al. (2016, S. 28 und 158) definieren Beteiligungscontrolling als «Aufgaben, Werkzeuge und Massnahmen zur Führung, Aufsicht und Kontrolle bezüglich Gesetz, Leistungsvereinbarung und Eignerstrategie für alle Unternehmen und Organisationen (...), an denen die öffentliche Hand beteiligt ist». Dazu gehören Gesetz, Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung. Neben dem eigentlichen Beteiligungscontrolling durch die Regierung sind gemäss Lienhard und Wichtermann das politische Controlling auf Stufe des Parlaments sowie das Management-Controlling auf Stufe des strategischen Führungsorgans zu erwähnen. (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 18). Bedeutend und gemäss Lienhard häufig zu wenig beachtet wird, dass in der Zentralverwaltung personelle Ressourcen bestehen müssen, welche über das nötig Know-How und Kenntnisse der Unternehmung verfügen, um diese auf Augenhöhe verstehen und hinterfragen zu können (Lienhard & Wichtermann, 2016, S. 841).

Für die Aufsicht und das Controlling bei Bund und Kantonen haben sich Beteiligungsspiegel (Übersicht), ein Datenblatt je Beteiligung mit der umfassenden Information, Grundlagen für ein regelmässiges Reporting und regelmässiges Controlling–Gespräche bewährt. Das Beteiligungsreporting soll «auf das jeweilige Unternehmen abgestimmt eine Zusammenstellung vorsehen, welche erlaubt, möglichst frühzeitig allfällige Probleme zu erkennen. (...) Nebst quantitativen

Informationen sind qualitative Bemerkungen zur Erfüllung der definierten Leistungen, zur Geschäftsentwicklung, zu internen und organisatorischen Themen und insbesondere auch zur Entwicklung der relevanten Faktoren des Risk Managements anzubringen» (Schedler et al., 2016, S. 164–167).

3.9 Haftung

Lienhard beurteilt das Staatshaftungsrecht als ausgesprochen föderalistisch und daher als unübersichtlich und uneinheitlich (Lienhard & Wichtermann, Public Corporate Governance, 2016, S. 843). Der Anwendungsbereich des Zürcher Haftungsgesetzes (SR 170.1) gilt neben Kanton und Gemeinden auch Organisationen des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Dazu gehören selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten und Zweckverbände. Ausgenommen werden öffentlich-rechtliche Anstalten, welche gewerbliche Tätigkeiten ausüben wie die Zürcher Kantonalbank. Für diese gelten die Regeln des Bundeszivilrechts. Die Abgrenzung zwischen amtlichen Verrichtungen und gewerblicher Tätigkeit kann sich in der Praxis als schwierig erweisen (Jaag & Rüssli, 2012, S. 269). Wenn Mitglieder des Organs einer Aktiengesellschaft in Wahrnehmung öffentlicher Interessen einen Schaden verursachen, so besteht keine öffentlich-rechtliche Haftung. Sie haften dagegen persönlich und solidarisch mit der Aktiengesellschaft für den verursachten Schaden (Buob, 2008, S. 217-226).

4. Ist-Analyse im Kanton Zürich

4.1 Entwicklung

In der vergleichenden Analyse von Avenir Suisse von 2009 über die Beteiligungen der Kantone an Unternehmungen zeigte sich, dass der Kanton Zürich wertmässig über hohe Beteiligungen verfügte, jedoch noch keine umfassenden Grundlagen bestanden. Gemäss Auflistung von Avenir Suisse verfügte der Kanton Zürich über die drittmeisten Beteiligungen an Unternehmungen im Vergleich mit den anderen Kantonen. Die Buchwerte wurden jedoch in Zürich mit Abstand als am höchsten dargestellt, wobei der grösste Anteil auf die Zürcher Kantonalbank fiel. 2009 wurde im Kanton Zürich die Rechnungslegung IPSAS eingeführt, welche durch Offenlegungspflichten von Finanzinformationen einen weiteren Schritt zu einer erhöhten Transparenz darstellte (Meister, 2009). Im Januar 2014 verabschiedete der Regierungsrat einen umfassenden Bericht über die Public Corporate Governance und darauf basierende Richtlinien (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2014), auf welche in Kapitel 4.4 eingegangen wird.

4.2 Gesetzliche Grundlagen

Mittlerweile bestehen im Kanton Zürich viele Grundlagen im Bereich Public Corporate Governance. Basis bilden die Artikel 38, 98 und 99 der Kantonsverfassung, welche die Übertragung von staatlichen Aufgaben an Dritte ermöglichen. Die Verordnung über die Organisation des Regierungsrats und der kantonalen Verwaltung (VOG RR 172.11) definiert die Planungs- und Steuerungskreisläufe und enthält Bestimmungen über die Beteiligungen. Zentral für die Fragestellung dieser Arbeit ist der Paragraph 13, welcher den Schwellenwert für die Definition einer Eigentümerstrategie festlegt.

VOG RR vom 18. Juli 2007

§ 13.

1 Die Direktionen legen die Ziele für die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsbeiträge und die Beteiligungen des Kantons an Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts fest. Sie legen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung dar, inwieweit die Ziele erreicht worden sind und welche Massnahmen zu ergreifen sind.

2 Übersteigt der Wert einer Beteiligung 30% des Eigenkapitals der Institution und 1 Mio. Franken, legt der Regierungsrat eine Eigentümerstrategie fest. Darin sind insbesondere die Zielsetzung, die Vertretung in den Organen, die Berichterstattung und die Risikobeurteilung festzulegen.

3 Bei der Bezeichnung der Vertretungen in den Institutionen ist darauf zu achten, dass keine Interessenkonflikte mit anderen Funktionen der Personen, welche die Vertretungen wahrnehmen, entstehen können.

Am 25. März 2019 erliess der Kantonsrat das totalrevidierte Kantonsratsgesetz KRG (SR 171.1). Im Bereich der Public Corporate Governance wird damit das Anliegen der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 279/2016 umgesetzt (Kantonsrat des Kantons Zürich, 2016). Die neuen Bestimmungen treten auf den 1. Mai 2020 in Kraft. Die relevanten neuen Gesetzesbestimmungen lauten wie folgt:

Kantonsratsgesetz neu KRG

§ 95.

3 Der Regierungsrat legt im ersten Jahr der Amtsdauer den Bericht über die Strategie zu den bedeutenden Beteiligungen des Kantons (Beteiligungsstrategie) zur Kenntnisnahme vor.

4 Der Bericht enthält die Eigentümerstrategien sämtlicher bedeutenden Beteiligungen sowie eine Liste aller übrigen Eigentümerstrategien. Die Eigentümerstrategien der bedeutenden Beteiligungen unterstehen der Genehmigung des Kantonsrates.

5 Der Kantonsrat kann weitere Eigentümerstrategien seiner Genehmigung unterstellen. Der Regierungsrat legt diese Eigentümerstrategien mit dem nächsten jährlichen Bericht gemäss § 107 vor.

6 Wird die Genehmigung abgelehnt, legt der Regierungsrat innert sechs Monaten eine neue Eigentümerstrategie vor.

§ 107.

1 Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zur Kenntnisnahme vor.

2 Der Bericht enthält insbesondere folgende Informationen:

- a. Veränderungen der Anzahl der Beteiligungen und der Beteiligungshöhe,*
- b. Höhe der Gewinnausschüttung,*
- c. Änderungen der Eigentümerstrategien gemäss Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates sowie die nötigen Vorkehrungen, um die Ziele zu erreichen,*
- d. Veränderungen in den Organen,*
- e. wesentliche Unterbeteiligungen,*
- f. wichtige finanzielle Eckwerte,*
- g. Erfüllung der Leistungsaufträge bzw. Leistungsvereinbarungen oder der öffentlichen Aufgaben sowie Vorkehrungen, damit sie auch künftig erfüllt werden können,*
- h. bedeutende Risiken der Beteiligungen mit Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenhöhe sowie vorgekehrte Massnahmen,*
- i. Veränderungen innerhalb oder im Umfeld der Organisation.*

Die Geschäftsleitung des Kantonsrats führt dazu folgendes aus: «Die Oberaufsicht als parlamentarische Tätigkeit wird dagegen immer zentraler. Nicht nur die Doktrin der "Public Corporate Governance", welche zur Dezentralisierung der kantonalen Verwaltung führt, verlangt eine stärkere Ausrichtung der Oberaufsicht auf eine Risikoprüfung und die Anpassung der Methode der parlamentarischen Kontrolle. (...). Die Planung der Politik und der Ressourcenverwendung, insbesondere der finanziellen Ressourcen, entwickelt sich zunehmend zu einem wichtigen politischen Steuerungsinstrument, weshalb das Parlament konsequenterweise Interesse an den Beteiligungen des Kantons bekundet. Wie weit ein Parlament sich dabei sinnvoll einbringen kann und soll, ist umstritten. Jedoch sollte ein Parlament sich zur Planung äussern und diese zumindest punktuell ändern können» (Kantonsrat, 2018).

4.3 Vorstösse im Kantonsrat

Fragestellungen rund um das Beteiligungscontrolling stellen regelmässig Inhalt von parlamentarischen Vorstössen dar. Die nachfolgende Auflistung stellt eine Übersicht über die 2019 eingereichten Vorstösse dar.

KR-Nr.	Einreichende und Titel	Inhalt	Stand Nov 19
230/2019	Daniel Hodel, Hans-Peter Amrein, Davide Loss: Anfrage « Beteiligungen des Kantons und der öffentlich-rechtlichen Anstalten an einfachen Gesellschaften, Stiftungen, etc. »	Erstellung einer Liste mit Angaben zu Gesellschaften, Vereinen und/oder Stiftungen pro Verwaltungseinheit (Zweck, Kosten, Aufwand etc.)	Beantwortet mit RRB 963 vom 23. Oktober 2019
71/2019	Cornelia Keller, Ruth Ackermann, Hans-Rudolf Knöpfli: Anfrage « Eigentümerstrategie im Falle von Beteiligungen des Kantons Zürich »	Übersicht über Beteiligungen und Stand Umsetzung der Eigentümerstrategien	Beantwortet mit RRB 475 vom 15. Mai 2019
64/2019	Michael Zeugin, Jürg Sulser, Tobias Langenegger: Postulat «Leistungsgruppe «Beteiligungsmanagement»	Aufbau eines zentral geführten Beteiligungscontrollings aller Finanzbeteiligungen	Beantwortet mit RRB 476 vom 15. Mai 2019 (Antrag auf Ablehnung)
82/2019	Cyrill von Planta und Daniel Hodel: Anfrage «Gefährdung der Axpo-Kapitalbasis durch die Axpo Solutions, vormals Axpo Trading»	Risikobeurteilung des Handels- und Auslandgeschäftes der Axpo Solutions AG	Beantwortung mit RRB 442 vom 8. Mai 2019
43/2019	Cornelia Keller, Josef Wiederkehr, Hans-Rudolf Knöpfli: Motion « Gleich lange Spiesse für staatsnahe Betriebe bei kantonalen Beschaffungen »	Teilnahme an Ausschreibungen nur für Unternehmungen, die über eine Eigentümerstrategie verfügen.	Beantwortung mit RRB 391 vom 17. April 2019 (Antrag auf Ablehnung). Status Wegfall
38/2019	Judith Anna Stofer: Anfrage « Die Universität Zürich und die Spin-offs »	Risiken von wirtschaftlich erfolglosen Spin-Offs mit Beteiligung der Uni.	Beantwortung mit RRB 370 vom 17. April 2019
22/2019	Michael Zeugin, Peter Vollenweider, Tobias Langenegger: Anfrage « Mehr Start-ups im Technopark Winterthur »	Förderung der Start-Ups u.a. durch Dividendenverzicht	Beantwortung mit RRB 271 vom 27. März 2019

Tabelle 1: Übersicht über parlamentarische Vorstösse betreffend Controlling von Beteiligungen des Jahres 2019

Die Vielfalt der aufgeworfenen Fragestellungen zeigt die Komplexität der Steuerung von Beteiligungen sowie die politische Bedeutung von Eigentümerstrategien. Die Risiken von Beteiligungen sind dem Zürcher Kantonsrat bewusst und bilden Inhalt von politischer Abwägung.

4.4 Vorgaben im Bereich Public Corporate Governance

Im Anhang des Berichts zu den Richtlinien über die Public Corporate Governance werden die Beteiligungen aufgelistet und in zwei Gruppen aufteilt. Eine Gruppe umfasst die 13 sehr bedeutenden Beteiligungen, weshalb ihr Controlling auf Stufe Regierungsrat zu erfolgen hat. Die andere umfasst die 46 weiteren, für welche das Controlling auf Stufe der Direktionen und der Staatskanzlei angesiedelt ist, wobei 12 davon der Baudirektion zugeordnet werden.

Für die Fragestellung dieser Arbeit sind folgende Inhalte besonders erwähnenswert:

- Eigentümerstrategie (Richtlinie 5): Definiert wird, wann eine Eigentümerstrategie nötig ist, wer dafür verantwortlich ist und welche Inhalte darin abgehandelt werden sollen. Dies wird in Kapitel 4.7 genauer erläutert.
- Rechtsformen (Richtlinie 4): Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften, Stiftungen, Vereine und Genossenschaften sollten nur in begründeten Ausnahmefällen gewählt werden. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft wird ausgeschlossen.
- Einsitznahme in Gremien (Richtlinie 12): Der Bericht empfiehlt keine Einsitznahme in die strategischen Führungsorgane von Mitgliedern des Kantonsrats, des Regierungsrats, von Verwaltungsangestellten oder mandatierten Drittpersonen. Ausnahmen werden nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sie sind dann zugelassen, wenn eine Eigentümerstrategie besteht und ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte verlangt. Weiter wird geregelt, dass wenn die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und die Wahrnehmung der Eignerrolle sowie für die Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig ist, die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen sind.
- Steuerungskreisläufe und Berichterstattung (Richtlinien 7 und 9): Die Steuerungskreisläufe werden konkretisiert und auf die Instrumente des Regierungsrats abgestimmt (Regierungsrat, 2014 mit Änderungen von 2019).

In den Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2019 wurde folgendes Legislaturziel beschlossen: «Die Richtlinien des Regierungsrates vom 29. Januar 2014 über die Public Corporate Governance umsetzen». Basierend darauf wurde ein Leitfaden zum Aufbau einer Eigentümerstrategie entwickelt (Finanzdirektion, Leitfaden zum Aufbau einer Eigentümerstrategie, 2018). Gesetzgebung und Richtlinien werden ergänzt durch eine Verfügung der Finanzdirektion vom 1. September 2016 mit den Grundsätzen zum Eignercontrolling. Inhalt bilden die Regelung der Zusammenarbeit der Direktionen und die Zuständigkeiten, Verfahren sowie verschiedene Anforderungen. Es wird darauf hingewiesen, dass der Verzicht auf eine Eigentümerstrategie nicht vom Eignercontrolling entbindet (Finanzdirektion, 2016).

2017 führte die Finanzkontrolle eine Vertiefungsprüfung zu Controlling und Bilanzierung von nicht konsolidierten Beteiligungen an Kapitalgesellschaften durch. Die Finanzkontrolle stellt fest, dass die Umsetzung des Beteiligungscontrollings noch nicht abgeschlossen ist und weiterer Bedarf Massnahmen und Präzisierungen vorhanden ist. Im Hinblick auf die Erstellung des Geschäftsberichts 2018 wurden die Direktionen aufgefordert, die erforderlichen Daten und Dokumentationen zu liefern (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018). Aufgrund der Überprüfung der Richtlinien über die Public Corporate Governance auf Kohärenz mit den im Mai 2020

in Kraft tretenden Bestimmungen beschloss der Regierungsrat mit Protokoll vom 3. Juli 2019 zwei Änderungen der Richtlinien. Neu legen die Fachdirektionen anstelle der Finanzdirektion die bedeutenden finanziellen Risiken der Beteiligungen im Geschäftsbericht des Regierungsrats dar (Richtlinie 10.3). Weiter wird die Regelung, dass bei einer Beteiligung von weniger als 10% auf eine Eigentümerstrategie verzichtet werden kann, in die Richtlinie 5.4. aufgenommen.

4.5 Situation im Amt für Landschaft und Natur ALN der Baudirektion

Die Baudirektion ist für 12 der 46 Beteiligungen mit Controlling auf Stufe Direktion zuständig. Nur zwei davon gehören administrativ nicht in den Zuständigkeitsbereich des ALN. Die andern weisen mehrheitlich einen Zweck im Bereich Landwirtschaft aus. Viele davon stammen aus Beteiligungen, welche für das Landwirtschaftliche Bildungszentrum Strickhof errichtet wurden. Für alle zehn Beteiligungen, welche dem ALN zugeordnet werden, wird ein Beteiligungsblatt mit den wichtigsten Inhalten geführt.

Beteiligung	Anteil Kanton, Rechtsform	Zweck	Buchwert 2018
Zürich Holz AG, Zürich	20.24% Aktiengesellschaft	Kollektive Vermarktung und Vermittlung von Holzprodukten, Sicherstellung von Holzverwertung nach Sturmereignissen	429'000
Landwirtsch. Kreditkasse ZLK, Lindau	64.85% Genossenschaft	Gewährung von Krediten und Beiträgen für Strukturverbesserungen und soziale Begleitmassnahmen in Landwirtschaft	100'000
Schweiz. Bäuerliche Bürgerschafts-genossenschaft, Brugg	2.06% Genossenschaft	Erleichterung von Beschaffung von Kapital für die Landwirtschaft	3'000
Alp-genossenschaft Lägernweide Schleinikon	10.93% Genossenschaft	Förderung von Rindviehzucht durch Sömmierung von Jungvieh	0
Landw. Maschinen-genossenschaft Wüflingen und Umgebung	4.90% Genossenschaft	Gemeinsame Nutzung von landwirtschaftlichen Maschinen	0
Genossenschaft Prosus, Weinfeld	0.36% Genossenschaft	Schweinevermarktung (Transport, Preisverhandlungen, Unterstützung)	0
Gemüseproduzentenverband Zürich	0.29% Genossenschaft	Wahrung und Förderung der Berufsinteressen der Gemüseproduzenten	0
Suisag AG, Sempach	0.03% Aktiengesellschaft	Dienstleitungen für schweizerische Schweinehaltung	0
Landi Zola AG, Illnau	0.03% Aktiengesellschaft	Handel von Waren aller Art insbesondere mit landwirtschaftlichen Produkten	0
Alp Farner AG, Zürich	0.02% Aktiengesellschaft	Betrieb der Alp Farner und Gastwirtschaft in Goldingen SG	0

Tabelle 2: Übersicht über die dem ALN zugeordneten Beteiligungen (eigene Darstellung)

4.6 Handlungsbedarf

An der Regierungsratssitzung vom 27. März 2019 wurde aufgrund von verschiedenen Aussprachen entschieden, für welche privatrechtlichen Beteiligungen Eigentümerstrategien zu entwickeln sind. Betroffen sind 19 Beteiligungen. Weiter sind die Direktionen gehalten, bei allen privatrechtlichen Beteiligungen mit einem Anteil des Kantons von unter 10% zu prüfen, ob diese weiterhin erforderlich ist oder ob eine Veräusserung angezeigt ist. Die Antwort auf die parlamentarische Anfrage 71/2019 (vgl. Tabelle 1) zeigt, dass von den Beteiligungen mit einem

Kantonsanteil von über 30% bei acht Beteiligungen auf eine Eigentümerstrategie verzichtet wird, in der Regel auf Grund von ausreichend gesetzlich bestimmten Zielen. Bei den verbleibenden Beteiligungen fehlt aktuell eine Eigentümerstrategie.

Im Zuständigkeitsbereich des ALN sind für die Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse ZLK, die Zürich Holz AG und die Alpgenossenschaft Lägerweide Eigentümerstrategien zu erstellen. Bei Beteiligungen mit Anteilen unter 10% kann darauf verzichtet werden. Die Übersicht gemäss Tabelle 2 zeigt, dass damit die relevanten Beteiligungen erfasst werden. Der Anteil an der Alpgenossenschaft Lägerweide ist knapp über der Schwelle. Die Geschäftsleitung des ALN hat beschlossen, diese Beteiligung abzustossen, womit sich die Erarbeitung einer Eigentümerstrategie erübrigt.

Die neuen Bestimmungen des KRG betrifft die hier zur Diskussion stehenden Eigentümerstrategien insoweit, als sie gemäss § 94 Abs. 4 aufgelistet werden müssen. Die Anforderungen an die Berichterstattung gemäss § 107 können sinngemäss auch für das Baudirektions-interne Vorgehen angewandt werden. Es ist jedoch nicht dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten.

4.7 Erforderlicher Inhalt der zu erlassenden Eigentümerstrategien

Was in einer Eigentümerstrategie behandelt werden muss, definiert der Regierungsrat in den Richtlinien über die Public Corporate Governance:

Auszug aus Richtlinie 5 «Eigentümerstrategie» (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2014):
5.2 Die Eigentümerstrategie umfasst die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung.
5.3 Die strategischen Ziele können umfassen:
a. Ziele für die zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben (Gewährleistersicht): Leistungen, Wirkungen, Wirtschaftlichkeit, Entwicklungsschwerpunkte der Aufgabenerfüllung, Finanzierung, Gewährleisterrisiken, Vermeidung von Marktverzerrung;
b. Ziele für die Beteiligung in ihrer Eigenschaft als Unternehmen (Eignersicht): Führung, Organisation, Finanzen, Geschäftsfelder, Investitionen und Partnerschaften, Personalpolitik.

Der Leitfaden zum Aufbau einer Eigentümerstrategie stützt sich auf diese Richtlinie und gibt den Rahmen relativ eng vor. Abgehandelt werden sollen die Ausgangslage und die Umschreibung der Aufgaben der Beteiligung. Weiter sind die Herausforderungen, Risiken, Chancen sowie die längerfristigen Erwartungen und die Rollen des Kantons zu thematisieren. Bei den Zielen wird zwischen allgemeinen Zielen und finanziellen Zielen unterschieden. Die allgemeinen Ziele betreffend Geschäftsfelder, Organisation, Zusammenarbeit, Rechnungslegung und Risikomanagement. Bezüglich finanziellen Zielen sind verschiedene Kennzahlen vorgeschlagen: Profitabilität wie Eigenkapitalrendite und EBIT-Marge, Aussagen zur Finanzierungsstruktur wie Eigenkapital – versus Fremdkapitalanteil sowie Kennzahlen zur Liquidität. Weiter sollen auch die Gewinnverteilung und der Vermögenswert einfließen. Mit dem Controlling-Kreislauf soll dargestellt werden, wer wann wofür zuständig ist (Finanzdirektion des Kantons Zürich, 2018). Der Zeithorizont der Überprüfung der Strategie ist in Richtlinie 5.7 mit vier Jahren definiert. Der kantonalen Finanzverwaltung sind bisher keine nach dem Leitfaden verfassten Eigentümerstrategien bekannt, welche als Beispiele hätten dienen können. Die kantonalen Vorgaben entsprechen der Checkliste von Schedler betreffend

Inhalt von Eigentümerstrategien, sind allerdings weniger umfassend (Schedler, Müller, & Sonderegger, 2016, S. 138-140).

4.8 Herangehensweise

Um die Eigentümerstrategien entwerfen zu können, wurde wie folgt vorgegangen:

1. In einem ersten Schritt erfolgte das Studium der relevant erachteten Unterlagen der beiden Beteiligungen. Dies waren insbesondere die Geschäftsberichte inklusive der Jahresabschlüsse der vergangenen drei Jahre, Organigramm, Reglemente und bestehende Verträge zwischen Kanton und Beteiligung. Weiter wurden Fachgesprächen mit den zuständigen Abteilungen, mit den Verantwortlichen für Controlling und Finanzen, mit der Amtsleitung sowie mit der Finanzkontrolle und der Finanzverwaltung geführt.
2. Die Beteiligungen wurden im Hinblick auf die Vorgaben gemäss Kapitel 4.4 und auf die geforderten Inhalte einer Eigentümerstrategie gemäss Kapitel 4.7 untersucht. Insbesondere wurde ein Schwerpunkt auf die Eruiierung von Risiken und Rollen(konflikte) gelegt. Weiter wurde das Kriterienraster zur Überprüfung der kleinen Beteiligungen angewandt (vgl. Anhang 3).
3. Als Resultate der Untersuchungen wurden Empfehlungen für die verbesserte Steuerung erarbeitet.
4. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden mit den zuständigen Personen diskutiert und Anregungen umgesetzt. Sie führten zu den beiden Entwürfen der Eigentümerstrategien (Anhang 1 und 2).

Die Punkte, nach welchen die beiden Beteiligungen ZLK und ZürichHolz AG nachfolgend als Vorbereitung für das Verfassen der Eigentümerstrategie beurteilt werden, ergeben sich weitestgehend aus den Vorgaben über die Public Corporate Governance und dem Leitfaden zur Erstellung einer Eigentümerstrategie. Folgende Fragestellungen wurden vor der Erstellung der Strategie geprüft und werden in den Kapiteln 5 und 6 dargelegt:

- Worin besteht die Geschäftstätigkeit und welche Verträge bestehen mit dem Kanton?
- Ist ein gesetzlicher Auftrag für die Aufgabenerfüllung vorhanden und genügt dieser?
- Welche öffentlichen Interessen werden verfolgt?
- Ist die Beteiligung nach wie vor für eine Auslagerung geeignet?
- Über welche Rollen verfügt der Kanton im Hinblick auf die Beteiligung? Bestehen Konflikte?
- Welche Risiken bestehen und wie wird damit umgegangen?
- Welche Erwartungen bezüglich dem Umfeld soll die Beteiligungen erfüllen?
- Welche finanziellen Kriterien können sinnvollerweise angewandt werden und sind durch die Beteiligung zu erreichen?
- Ist die Organisation zweckmässig?
- Wer nimmt heute wo Einsitz?
- Wie erfolgen die Controlling-Kreisläufe heute?

5. Die Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse ZLK

5.1 Geschichte, Aufgaben und Umfeld

Die ZLK wurde 1962 als Nachfolgeorganisation der von 1933 stammenden «Bauernhilfskasse» als Genossenschaft im Sinne von Art. 828ff. OR mit Sitz in Lindau ZH gegründet. Der Kanton besitzt einen Anteil von 64,85%. Wie in einigen andern Kantonen ist die Kreditkasse rechtlich als selbständige Anstalt von der Verwaltung getrennt. Laut Avenir Suisse verfügt die Mehrheit der Kantone für die Vergabe der Agrarkredite keine separaten Institutionen, sondern hat die Kreditvergabe in die Verwaltung integriert, wobei partiell Finanzleistungen wie Inkasso an die Kantonbanken delegiert werden (Meister, 2009). Der Hauptanteil der zur Verfügung stehenden Mittel für die Kreditvergabe bilden Bundesgelder, die Kantone tragen im Verhältnis wenig Mittel bei (Zürich Fr. 655'000 primär zur Führung der Geschäftsstelle).

Die Kreditkassen können zinslose Darlehen sowie à fonds perdu-Beiträge vergeben. Der grösste Anteil der Kredite entfällt auf «einzelbetriebliche Massnahmen». Diese setzen sich aus der Mitfinanzierung von landwirtschaftlichen Bauten sowie aus sogenannten «Starthilfen» zur Finanzierung von Betriebsübernahmen zusammen. Weniger häufig werden Kredite für «gemeinschaftliche Massnahmen» beantragt, bei welchen mehrere Betriebe gemeinsam von den Mitteln profitieren. Von deutlich geringerer Bedeutung sind Betriebshilfedarlehen für Betriebe in unvorhergesehenen finanziellen Schwierigkeiten. Verhältnismässig wenig der jährlich rund 100 Gesuche müssen abgelehnt werden. Der durchschnittliche Kreditbetrag betrug 2018 rund Fr. 211'000.

Die Investitionskredite werden seitens Bund über einen «Fonds de Roulement» verwaltet. Dieser enthielt 2015 rund 2,53 Mrd. Franken, wobei die Rückzahlungen den Kantonen die Gewährung von neuen Darlehen in der Höhe von jährlich rund 280 Millionen ermöglichten. Eine Kürzung der Gelder, wie vom Bundesrat im Rahmen des Bundesbeschlusses über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft für die Jahre 2018 – 2021 beantragt, wurde vom Parlament abgelehnt (Bundesrat, Medienmitteilung, 2016). Die Bundesgelder zu Gunsten des Kantons Zürich werden von diesem mittels Darlehen an die ZLK übertragen. Diese verwaltet die Darlehen ebenfalls in einem Fonds de Roulement. Die Darlehensliste des Finanzberichts des Regierungsrats (Verwaltungsvermögen) zeigt, dass auf die ZLK der höchste Betrag mit rund Fr. 187 Mio. entfällt. Dahinter folgen die Wohnbauförderung und das Kinderspital (Regierungsrat des Kantons Zürich, 2018).

5.2 Zweck und gesetzliche Grundlagen

Der statuarische Zweck lautet wie folgt: «Die Genossenschaft bezweckt die Sicherung und Verbesserung der Existenz von Betrieben der Zürcher Landwirtschaft. Dieses Ziel sucht sie vor allem zu erreichen durch die Gewährung von Krediten und Beiträgen für Strukturverbesserungen und Soziale Begleitmassnahmen gemäss Landwirtschaftsgesetz des Bundes vom 29. April 1998 (LwG)». Die Genossenschaft beabsichtigt keinen Gewinn. Die ZLK übernimmt weiter Informationsaufgaben und Beratungsaufträge auf privatwirtschaftlicher in den Bereichen landwirtschaftliche Investitions- und Finanzierungsfragen (Kreditkasse, 2018).

Auf Bundesebene bestehen ausführliche gesetzliche Grundlagen im Landwirtschaftsgesetz LwG (4. Titel: Soziale Begleitmassnahmen Art. 78ff, und 5. Titel: Strukturverbesserungen LwG Art. 87ff LwG) sowie drei Verordnungen (Strukturverbesserungsverordnung SVV, Verordnung über Investitionshilfen und soziale Begleitmassnahmen in der Landwirtschaft IBLV sowie die Verordnung über die sozialen Begleitmassnahmen SBMV). Im kantonalen Recht besteht im Zürcher Landwirtschaftsgesetz LG mit nur einem Paragraphen und keinen weiteren Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene eine relativ knapp gehaltene gesetzliche Grundlage.

§ 169.

1 Der Kanton beteiligt sich an einer landwirtschaftlichen Kreditkasse, welche vorab Investitionskredite und Betriebshilfedarlehen gewährt.

2 Er stellt die für ihren Betrieb erforderlichen Mittel zur Verfügung.

3 Gegen Anordnungen der Kreditkasse im Zusammenhang mit Darlehens- und Beitragsgesuchen kann bei der zuständigen Direktion des Regierungsrates Rekurs erhoben werden.

5.3 Statuten und Leistungsvereinbarung

Die zuletzt überarbeitete Version der Statuten wurde am 24. Mai 2018 in Kraft gesetzt. Die Leistungsvereinbarung stammt vom 19. August 2005. Darin werden die Rechte und Pflichten der ZLK betreffend Übertragung der Vollzugsaufgaben geregelt. Enthalten sind die finanzielle jährliche Abgeltung als Pauschalentschädigung für die erbrachten Leistungen sowie die Ermächtigung, dass die ZLK Aufträge von Dritten oder weitergehende Beratungsdienstleistungen zu kostendeckenden Ansätzen ausführen darf. Weiter ist die Pflicht zur jährlichen Berichterstattung enthalten (Volkswirtschaftsdirektion & Kreditkasse, 2005).

Zusätzlich zu den Statuten und der Leistungsvereinbarung existiert ein detailliertes Geschäftsreglement, welches die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und die Zusammenarbeit der verschiedenen Organe mit Kanton und Bund konkretisiert (Kreditkasse, Geschäftsreglement, 2014). Basierend auf das Geschäftsreglement wurden diversen Richtlinien erlassen.

Mitglieder der ZLK können gemäss Statuten nur juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts werden. Mitglieder sind heute der Kanton Zürich, die Zürcher Kantonalbank, zwei Grossbanken, fünf Regionalbanken, der Zürcher Bauernverband und eine Gemeinde. Alle Genossenschafter verfügen über je ein Stimmrecht.

5.4 Regelungen anderer Kantone

Andere Kantone verfügen über weitergehende gesetzliche Regelungen als Zürich. So definiert beispielsweise der Kanton SG, dass die dortige Kreditkasse im Bereich der übertragenen hoheitlichen Aufgaben der Aufsicht des Kantons untersteht. Die Statuten bedürfen ebenso wie die Wahl des Geschäftsführers oder der Geschäftsführerin der Genehmigung durch die Regierung. Auch die Haftung wird thematisiert (Art. 43 und 44 der Landwirtschaftsverordnung). Der Kanton Aargau regelt gar die Voraussetzungen für die Kreditvergabe in der Verordnung (allgemeine Landwirtschaftsverordnung, §§ 4ff.). Die dortige Kreditkasse wird in der Rechtsform einer Stiftung geführt. Der Kanton Graubünden führt in den Statuten seiner Kreditkasse aus, dass diese der Aufsicht der Regierung untersteht sowie dass der Bundesrat über den Vollzug des Landwirtschaftsgesetzes die Oberaufsicht ausübt.

Eine Eigentümerstrategie für eine Kreditkasse scheint nur im Kanton Luzern zu existieren. Diese wurde 2013 erstmals erstellt und 2017 angepasst. Sie gilt unbefristet und wird alle vier Jahre überprüft (Regierungsrat, Eignerstrategie für die Landwirtschaftliche Kreditkasse, 2017).

5.5 Rollen des Kantons

Der Kanton Zürich könnte wie in verschiedenen anderen Kantonen die Kreditvergabe in der Kernverwaltung vornehmen. Vorteile einer Integration wären der Abbau von teilweise deckungsgleichen Arbeitsabläufen seitens ZLK und der Sektion Hochbau der Abteilung Landwirtschaft. Als Vorteile der Auslagerung wird die stärkere Unabhängigkeit von der Verwaltung und damit verbunden das möglicherweise grössere Vertrauen der Kundinnen und Kunden in ein ausgelagertes Institut genannt. Diese äussert sich auch aufgrund der örtlichen Ansiedlung in Lindau. Angesichts der hohen Glaubwürdigkeit und der historischen Gegebenheiten besteht aktuell kein Handlungsbedarf einer Integration in die Kernverwaltung.

Die Rollen des Kantons im Verhältnis zur ZLK sind vielfältig.

- Regulator: Der Kanton ist durch die Bundesgesetzgebung stark gebunden. Er hat in geringem Ausmass Kompetenzen auf kantonaler Ebene (vgl. Kapitel 5.2). Ein Wunsch nach detaillierteren gesetzlichen Regelungen besteht aktuell nicht.
- Gewährleister: Der Kanton hat in der heutigen Organisationsform hauptsächlich die Rolle als Gewährleister.
- Eigentümer (Genossenschafter): Der Kanton verfügt über den höchsten Anteil an Anteilsscheinen. An der Generalversammlung verfügt er nur über ein Stimmrecht.
- Wahlbehörde: Der Regierungsrat schlägt zwei der fünf bis sieben Mitglieder des Vorstandes vor.
- Rekursinstanz: Gegen einen ablehnenden Kreditentscheid des Vorstandes kann bei der Baudirektion Rekurs erhoben werden.
- Vertretungen im Vorstand: Der Kanton ist heute mit zwei Mitgliedern im Vorstand vertreten.
- Revisionsstelle: Die kantonale Finanzkontrolle ist als Revisionsstelle vorgesehen.

Der Kanton kann daher folgenden Einfluss auf die ZLK nehmen:

- a) an der Generalversammlung als Genossenschafter
- b) bei der Wahl von zwei (von fünf bis sieben) Vorstandsmitgliedern
- c) durch die Einsitznahme in den Vorstand
- d) über Gesetzgebung, Eigentümerstrategie und Leistungsvereinbarungen sowie über die Einflussnahme auf das Bundesrecht im Rahmen von Vernehmlassungen
- e) als Rekursinstanz
- f) bei der Gewährung des Darlehens Kanton - ZLK
- g) über die Finanzkontrolle

5.6 Beurteilung der Risiken und Haftung

Finanzielle Risiken:

Dem Risikomanagement von Kreditkassen wird seit längerer Zeit mehr Beachtung geschenkt (Obi, Züger, & Looser, 2011). Die ZLK verfügt über ein internes Kontrollsystem IKS, über Vorgaben zur Beurteilung der finanziellen Lage der Kreditnehmenden sowie über standardisierte Prozesse zur frühzeitigen Erkennung von finanziellen Schwierigkeiten von Schuldnerinnen oder Schuldner. Für Kreditbeschlüsse ist Einstimmigkeit des dafür zuständigen Ausschusses nötig. Es bestehen klare Ausstandsregelungen (Kreditkasse, Geschäftsreglement, 2014). Weiter wurde 2016 ein Risikofonds geäufnet. Dieser bezweckt, allfällige Verluste aus der Gewährung von Darlehen einschliesslich allfälliger Restkosten zu decken (Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse, 2016). Die Verlustdeckung ist grundsätzlich in der Bundesgesetzgebung geregelt (Art. 111 LwG). Bis zu einem ausstehenden Betrag für Betriebshilfedarlehen von Fr. 350'000 haftet der Kanton. Beträgt das Darlehen mehr als Fr. 350'000, besteht eine geteilte Haftung mit dem Bund, da dieser Kredite oberhalb dieser Grenze ebenfalls bewilligen muss. Für alle andern Kredite haftet der Kanton allein. Angesichts eines Gesamtkreditbestandes von Fr. 150 Mio. ist der ausstehende Bestand an offenen Tilgungsraten mit Fr. 17'000 sehr bescheiden. Es existieren diverse Richtlinien, um die Risiken klein zu halten. Erwähnenswert sind die Richtlinien zur Sicherstellung der Kredite sowie die Richtlinien zur Verlustrisikobewertung. Die Betriebe sind gehalten, ihre Buchhaltungsergebnisse einzureichen und werden anschliessend mittels eines Rating-Systems beurteilt. Kritische finanzielle Lagen sollen damit möglichst frühzeitig erkannt werden.

Das Eigenkapital der Genossenschaft ist mit Fr. 686'000 im Verhältnis zur Kreditsumme und zu anderen Kreditinstituten tief. Vorgaben seitens Finma bestehen nicht, da keine Sparguthaben zu schützen sind. Die Finanzkontrolle prüft als Revisionsstelle jährlich den Geschäftsbericht. Sie nimmt jedoch keine materielle Prüfung der Kreditvergabe vor. Diese Prüfung erfolgt einmal pro Jahr durch eine Kontrolle mittels Stichprobe seitens eines Bundesexperten vor Ort. Weiter erfolgt eine Prüfung nach Kontrollsystem (IKS) durch externe Finanzexperten unter jährlicher Rapportierung an den Vorstand. Diese Kontrolle beinhaltet die Ausführung der geförderten Kreditmassnahme und die Verwendung der ausgerichteten Bundesmittel.

Die Unterbeteiligung an der Zürcher Bürgschaftsgenossenschaft wurde im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht. Es wäre denkbar, dass bei Problemen die Forderung nach einer subsidiären Haftung des Kantons geäussert würde.

Sowohl im Kanton Zürich wie auch bei Kreditkassen anderer Kantone waren bisher kaum grössere Probleme zu verzeichnen. Dies liegt daran, dass die Kredite aufgrund der agrarpolitischen Gesetzgebung durch tiefe anderweitige Verschuldungsmöglichkeiten (Massnahmen zur Verhütung der Überschuldung des Bäuerlichen Bodenrechts) gut abgesichert sind. Sowohl für die Aufsichtsorgane wie für die Kreditkassen stellt sich die Herausforderung, dass der Risikobeurteilung genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird, jedoch angesichts der in der langjährigen Geschichte kaum je eingetroffenen Probleme keine unnötigen Regulierungen eingeführt werden. Angesichts der jährlichen Kontrollen durch verschiedene Instanzen wird den Risiken bereits heute Rechnung getragen. Verbesserungen sind dennoch möglich (vgl. Empfehlungen). Die Eintretenswahrscheinlichkeit von grösseren Problemen finanzieller Art wird trotz der gros-

sen Summe, für welche der Kanton haftet, als klein erachtet. Die kürzlich durchgeführte Prüfung der Finanzkontrolle kam zu deckungsgleichen Resultaten (Finanzkontrolle Kanton Zürich, 20. November 2019).

Politische Risiken:

Die ZLK gab bisher kaum Anlass zu politischen Diskussionen. Da die Vergabe von Agrarkrediten weitgehend durch Bundesrecht vorgegeben ist, bestehen allfällige politische Risiken primär auf Stufe Bund. Hier wären primär die Streichung oder Kürzung von Bundesgeldern oder die Erhöhung der Anforderungen für Kreditvergaben sowie mögliche Zielkonflikte (Offenhaltung der Landschaft versus staatliche Förderung von Bautätigkeit ausserhalb Bauzone als mögliches Beispiel) zu nennen. In diese Kategorie gehört auch die Kritik, dass durch die Kredite im Bereich Betriebshilfe sowie bei zu knapp bemessenen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit von Investitionsvorhaben der Strukturwandel zu stark gebremst wird.

Auf kantonaler Ebene bestehen politische Risiken am ehesten darin, dass Kredite an Betriebe gewährt werden könnten, welche in anderen Rechtsgebieten in Verfahren verwickelt sind. Als mögliche Beispiele seien Tierschutz- oder baurechtliche Probleme genannt. Weiter ist es denkbar, dass landwirtschaftliche Investitionshilfen betreffend Wettbewerbsneutralität problematisch sein könnten, obwohl die Gesetzgebung entsprechende Vorschriften enthält (Art. 89a LwG, Art. 13 SVV). Dies kann dann heikel sein, wenn zinslose Kredite im Bereich von landwirtschaftsnahen Tätigkeiten gesprochen werden wie beispielsweise für Einrichtungen für für gewerbliche Kleinbetriebe, für Projekte zur regionalen Entwicklung und ähnliches. Zu diesem Schluss kommt eine Studie, welche darauf hinweist, dass keine Übersicht über Beschwerden in dieser Problematik in den verschiedenen Kantonen besteht (BLW, 2017). Im Kanton Zürich sind dem Rechtsdienst keine Beschwerden betreffend Wettbewerbsneutralität bekannt.

Der Kanton verfügt über den höchsten Anteil an der Genossenschaft, aber nicht über dementsprechende Stimmenanteile an der Generalversammlung, da jedes Mitglied über eine Stimme verfügt.

Gemäss Geschäftsreglement der ZLK ist der Ausschuss des Vorstands für sehr viele Entscheide zuständig. Dieser besteht aus drei Personen und soll wenn möglich einen Landwirt und eine Finanzfachperson umfassen. Der Ausschuss erlässt diverse Richtlinien, darunter solche zum Risikomanagement oder zur Bonitätsprüfung der Gesuchstellenden sowie zur Wirtschaftlichkeit von Investitionsvorhaben. Der Vorstand wiederum genehmigt gemäss den Statuten das Geschäftsreglement. Er trifft sich in der Regel nur zweimal jährlich. Angesichts der hohen Haftungssumme des Kantons wird aus Sicht der Autorin die Delegation der Kompetenz zum Erlass von Richtlinien an ein nur dreiköpfiges Gremium als nicht ideal erachtet.

Das Schadenspotential der erwähnten politischen Risiken erscheint klein. Es ist davon auszugehen, dass primär Einzelfälle mit entsprechende Problematiken betroffen wären. Dennoch erscheint eine Überprüfung der Strukturen mit besonderem Hinblick auf die Zuständigkeiten sinnvoll.

Haftung:

Das Haftungsgesetz gilt im Kanton Zürich auch für privatrechtliche Gesellschaften, die öffentliche Aufgaben des Kantons erfüllen. Der ZLK wurde eine durch die Bundesgesetzgebung definierte amtliche Aufgabe übertragen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass bei einem Schadensfall die Staatshaftung zum Tragen kommt.

5.7 Einsitznahme in Gremien

Mitglieder des Vorstands der ZLK sind traditionellerweise zwei Vertretende des Kantons. Über lange Zeit war jeweils der für die Landwirtschaft zuständige Regierungsrat Mitglied des Vorstands und gleichzeitig Präsident. Weiter nimmt auch der Leiter des für die Landwirtschaft zuständigen Amtes Einsitz. Aufgrund der Konstellation, dass die Baudirektion Rekursbehörde gegen Vorstandentscheide ist, wurde vor kurzem entschieden, diesen möglichen Konflikt zu entschärfen. Es ist vorgesehen, dass nicht mehr der zuständige Regierungsrat, sondern der Finanzdirektor das Präsidium übernimmt. Der Amtsleiter soll weiterhin Mitglied des Vorstands bleiben. Die Nähe zu Aufgaben der Zentralverwaltung ist wie in Kapitel 5.5 ausgeführt hoch, wodurch sich gewisse Synergien durch die Einsitznahme ergeben. Diese Möglichkeit wird auch von Schedler als zulässige Variante erachtet (Schedler et al., 2016, S. 122-127).

5.8 Steuerungskreisläufe

Einmal jährlich (per Ende Juni) ist gemäss Prozessbeschreibungen des ALN durch den Amtsleiter dem Finanzverantwortlichen Bericht zu erstatten, ob die Werthaltigkeit gegeben ist, ob die Ziele der Beteiligung erfüllt wurden sowie ob die Ziele aktuell sind oder angepasst werden sollen. Als Mitglied des Vorstands verfügt er über sämtliche Protokolle und die jährlichen Geschäftsberichte. Die Resultate der Überprüfung sind der Finanzdirektion für die Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans ebenfalls jährlich zuzustellen. Klassische, regelmässige Eigentümergegespräche fanden bisher nicht statt. Die Zielerreichung wurde nicht systematisch geprüft. Der Austausch erfolgt im Rahmen der ordentlichen Sitzungen. Es erfolgte keine systematische Kenntnisnahme der Bundesberichte zur Überprüfung der Kreditvergabe.

5.9 Beurteilung der heutigen Situation und Empfehlungen zur künftigen Steuerung

Die Vorgaben gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance sowie weitere für die Steuerung notwendigen Punkte werden aufgrund der Erkenntnisse nachfolgend beurteilt. Empfehlungen sind *kursiv* dargestellt.

- **Auslagerungseignung:** Am ehesten kann die ZLK in die Kategorie «Dienstleistung mit Monopolcharakter» eingeteilt werden, wodurch kein zwingendes Ausschlusskriterium einer Auslagerung vorliegt. Die Auslagerung wird als möglich erachtet, kann jedoch nicht als klar bessere Lösung angesehen werden. Eine Abstossung der ZLK mit Konzentration auf die Gewährleistung wäre mangels Markt keine realistische Option. *Empfehlung: Angesichts der historisch gewachsenen und grundsätzlich funktionierenden Struktur erscheint eine Anpassung nicht als vordringlich. Die Grundsatzfrage soll jedoch regelmässig gestellt werden, mindestens bei der Erneuerung der Eigentümerstrategien oder bei Anpassungen der Agrarpolitik.*

- **Rechtsform:** Die Rechtsform als Genossenschaft wird gemäss Richtlinie 4.3 nicht ausgeschlossen, ist jedoch nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Der Nutzen einer Rechtsformänderung gegenüber dem Aufwand wird als nicht verhältnismässig beurteilt, zumal sich auch keine andere Rechtsform aufdrängt.
- **Eigentümerstrategie:** Der Entwurf liegt hiermit vor. Sie ist bei den künftigen Eigentümergesprächen stets zu berücksichtigen und regelmässig zu aktualisieren.
- **Leistungsvereinbarung / Verträge:** Die Leistungsvereinbarung enthält ein paar Punkte, die es zu aktualisieren gilt (u.a. der Betrag, welcher heute tiefer ist als in der Leistungsvereinbarung definiert).

Empfehlung: Nach Inkraftsetzung der Eigentümerstrategie gilt es die Leistungsvereinbarung darauf abzustimmen, entsprechend anzupassen und zu aktualisieren. Dies gilt auch für die Statuten.

- **Einsitz in Gremien:** Die Richtlinien empfehlen grundsätzlich keine Einsitznahme, lassen aber Ausnahmen zu, wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte verlangt. Angesichts der grossen Haftungssumme des Kantons kann diese Bedingung als erfüllt betrachtet werden, auch wenn bezüglich strategischer Ausrichtung und Weiterentwicklung nur wenig Handlungsfreiraum besteht. Fraglich ist, ob die Abordnung von zwei Personen notwendig ist und welcher Hierarchiestufe diese angehören sollen. Der kürzlich beschlossene Wechsel des Regierungsrats entschärft eine gewichtige mögliche Interessenkollision. Aussergewöhnliche Vorteile der Einsitznahme eines Regierungsrats (sowie des Präsidiums durch diesen) sind aus Sicht der Autorin – die Tradition ausser Acht gelassen – nicht erkennbar. Der Synergienutzen wird eher auf Stufe der Sektions- oder Abteilungsleitung als wie heute auf Stufe der Amtsleitung gesehen. Dieser obliegt die Verantwortung des Beteiligungscontrollings.

Empfehlung: Es wird empfohlen, die heutige Einsitznahme zu überdenken. Die Mandatierung der Leitung der Abteilung Landwirtschaft wäre eine Variante. Dieser hat dem Amtschef zu rapportieren, welcher wiederum die Eigentümergespräche leitet und dem damit die Gewährleistungsverantwortung obliegt. Das Rollenbewusstsein ist für sämtliche Betroffene zu schärfen und regelmässig zu thematisieren. (Anmerkung: Im Rahmen der Diskussionen hat man sich nicht für die vorgeschlagene Zuständigkeit entschieden und hält unter Schärfung der Rollen an der bisherigen Einsitznahme fest).

- **Berichterstattung:** Der Informationsaustausch erfolgte heute weitgehend durch die Teilnahme an Sitzungen. Wie in der Eigentümerstrategie neu vorgesehen, ist die Berichterstattung zu formalisieren. Jährlich sollen Eigentümergespräche, welche vorzugsweise nach einem Leitfaden basierend auf der Eigentümerstrategie (und dem KRG entsprechend) stattfinden, ein zweites Gespräch ist nach Bedarf vorzusehen.

Empfehlung: Die Eigentümergespräche sollen standardisiert stattfinden und protokolliert werden unter Führung einer Pendenzenliste. Teilnehmerkreis und Zuweisung der Rollen werden in der Eigentümerstrategie definiert.

- **Aktenführung:** Es zeigte sich, dass es nicht einfach ist, sich innert nützlicher Frist einen Überblick über die Steuerung der ZLK zu verschaffen. Relevante Unterlagen wie Sitzungsprotokolle, Geschäftsberichte sowie die verschiedenen Dokumentationen im Bereich Controlling sind an unterschiedlichen Orten abgelegt. Das Amt für Tresorerie der

Finanzdirektion hat kürzlich die Akten mit den Unterlagen zur ZLK dem Amt übergeben.

Empfehlung: Die Aktenführung betreffend Finanzen und strategischer Führung sollte optimiert werden. Dies betrifft neben den bisherigen Dokumentationen neu sowohl die vorzunehmenden regelmässigen Eigentümergespräche (unter entsprechender Protokollierung), die Berichte des Bundes betreffend Überprüfung der Kreditvergaben wie auch die für die Risikobeurteilung relevanten Richtlinien der Kreditvergaben.

- **Strategische Steuerung der Organisation:** Die Organisationsstruktur der ZLK sowie die Kompetenzregelungen gemäss Geschäftsreglement sollen überdacht werden. Die Compliance-Regelungen sind ebenfalls zu überprüfen. So wird heute, sofern ein Mitglied des Ausschusses im Ausstand ist, der Entscheid durch die beiden anderen Mitglieder gefällt. Hier wäre beispielsweise denkbar, dass in solchen Fällen ein Korrespondenz-Beschluss des Vorstands eingeholt werden soll. Wichtig ist, dass die strategische Ebene sich solche Fragen stellt und den Eigentümer darüber orientiert.

Empfehlung: Die Organisationsstruktur soll grundsätzlich überprüft werden. Es soll geprüft werden, ob mehr Kompetenzen auf den gesamten Vorstand übertragen werden oder ob der der Ausschuss vergrössert werden soll, allenfalls unter Einsitznahme eines Kantonsvertreters. Relevant ist dies insbesondere für strategisch und im Sinne der Risikominimierung wichtige Entscheide wie der Festsetzung von Richtlinien. Gerade bei diesen sind die Einflussnahme des Kantons und die Kohärenz mit Agrarpolitik des Kantons entscheidend.

- **Eigentümerrechte:** Bei privatrechtlicher Beteiligung ist die Vertretung des Kantons gemäss Richtlinie 13 an der GV zu mandatieren. Dies wurde bisher durch die Finanzdirektion gemacht.
- **Risiken:** Die finanziellen Risiken erscheinen wie oben ausgeführt gering. Sie werden in der Eigentümerstrategie erwähnt und bedürfen insbesondere angesichts der hohen Haftungssumme der regelmässigen Beurteilung. Die politischen Fragestellungen sind zu beobachten.

Empfehlung: Richtlinien zur Kreditvergabe sollen neu durch das ALN vor der Inkraftsetzung geprüft werden. Die Berichte des Bundes zur materiellen Prüfung sind dem ALN neu ebenfalls zu Kenntnis zu bringen. Die Marktsituation ist regelmässig zu prüfen. Das politische Umfeld ist im Auge zu behalten, um Tendenzen frühzeitig erkennen zu können.

5.10 Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfassung der Eigentümerstrategie

Die Erkenntnisse aus den Kapiteln 5.5 bis 5.9 sowie die auf verschiedener Stufe vorgenommenen Fachgespräche führen unter Beachtung der inhaltlichen Anforderungen gemäss Kapitel 4.7 zu folgenden spezifischen Schlussfolgerungen, welche das ALN in die Eigentümerstrategie aufnimmt:

- Potentiell risikoreich ist im Falle der ZLK nicht der Umgang mit den für die Geschäftsstelle zugesprochenen und in der Leistungsvereinbarung definierten Mittel, sondern die hohe Haftungssumme für die vergebenen Kredite. Eine umfassende Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Zürcher Landwirtschaftsbetriebe ist daher eine Daueraufgabe.

Ebenso ist die Beurteilung der Richtlinien zur Kreditvergabe regelmässig zu durchzuführen.

- Die Kreditvergabe bietet die Chance, Einfluss auf die Erreichung verschiedener agrarpolitischen oder raumplanerischen kantonaler Ziele zu nehmen.
- Die vielfältigen Rollen werden dargelegt, den verschiedenen Stellen zugewiesen und wo immer möglich auf unterschiedliche Personen aufgeteilt. Ziel ist, dass allen Beteiligten jederzeit klar ist, welche Rolle sie zu vertreten haben.
- Viele Vorgaben des Leitfadens zu den finanziellen Zielen sind auf die ZLK mangels Gewinnerorientierung nicht anwendbar. Sinnvolle Werte zu finden, erwies sich als nicht ganz einfach. Insbesondere die Höhe der Risikofonds gab zu Diskussionen Anlass. Aufgrund der Situation, dass einzig Luzern eine Eigentümerstrategie für die Kreditkasse aufweist, welche ihrerseits keine eigentlichen finanziellen Kennzahlen enthält, konnten keine Branchenwerte als Hilfestellung beigezogen werden.

6. Die ZürichHolz AG

6.1 Geschichte, Aufgaben und Umfeld

Die ZürichHolz AG mit Sitz in Kyburg (heute Wetzikon) wurde 2005 mit dem Ziel gegründet, die Interessen der vielen Waldeigentümer gebündelt wahrzunehmen und insbesondere bei Grossabnehmern bessere Preise zu erzielen. Sie gehörte zu Beginn 60 öffentlichen und 100 privaten Zürcher Waldeigentümern mit zusammen 23'000 Hektaren Wald, was ungefähr der Hälfte des Waldes im Kanton entspricht. 2008 hat sich die ZürichHolz AG an der Betreiberfirma des Holzheizkraftwerk HHKW Aubrugg in Wallisellen beteiligt. Mit der Beteiligung an der HHKW Aubrugg AG hat sich das Geschäftsfeld stark erweitert und Zahl der Aktionäre auf über 300 Inhaber erhöht. Der Kanton Zürich besitzt 858 Namensaktien mit einem Nominalwert von Fr. 429'000 und einem Kurswert von Fr. 900'900. Die Firma erhält keine regelmässigen Subventionen seitens Kanton oder Bund und arbeitet eigenwirtschaftlich. Aktuell ist die ZürichHolz AG aufgrund des hohen Holzangebots in Folge von trockenen Sommern und hoher Belastung durch den Borkenkäfer stark gefordert. Der Markt ist gesättigt, die Holzpreise tief. Der Kanton besitzt selber rund 7% des Zürcher Waldes («Staatswald»), ist also ein bedeutender Waldeigentümer. Er setzt sich das Ziel, den Staatswald ähnlich wie andere Forstbetriebe eigenwirtschaftlich zu führen. Bei der Betreuung des Staatswaldes soll Wert auf öffentliche Interessen und ökologische sowie ökonomische Grundsätze gelegt werden. Der Kanton soll für Waldbesitzer durch definierte Standards und deren Umsetzung beispielhaft für andere Waldeigentümer wirken.

6.2 Zweck und gesetzliche Grundlagen

Der statuarische Zweck besteht in der kollektiven Vermarktung und Vermittlung von Waldprodukten aller Art, insbesondere von Holz, vorwiegend aus dem Kanton Zürich (ZürichHolz AG, 2012).

Anders als bei der ZLK besteht nicht eine explizite gesetzliche Grundlage. Das Bundesgesetz über den Wald sieht jedoch in Art. 27 Abs. 1 vor, dass die Kantone Massnahmen gegen die

Ursachen und Folgen von Schäden, welche die Erhaltung des Waldes in seinen Funktionen erheblich gefährden können, ergreifen können. Die Förderung der Waldwirtschaft gehört zu einer der erwähnten Waldfunktionen. Waldpflegeeingriffe sind notwendig, um die Waldfunktionen gemäss den gesetzlichen Grundlagen zu erhalten. Dabei fällt Holz an, dessen lokale Verwertung der gesamten Wertschöpfungskette dient und lokale Kreisläufe schliesst. Der Kanton Zürich weist in seinem kantonalen Waldgesetz folgende Bestimmung auf:

§ 24.

1 Der Regierungsrat kann weitere Massnahmen zur Förderung der Waldfunktionen mit Subventionen unterstützen, namentlich:

b. die Förderung der Holzverwendung.

Die gesetzlichen Bestimmungen zeigen, dass eine Beteiligung an einer Organisation wie der ZürichHolz AG dem grundsätzlichen gesetzlichen Auftrag der Holzförderung entspricht.

6.3 Statuten und Leistungsvereinbarung

Die Statuten sehen ein Aktienkapital von 2'120'000 Fr. sowie eine Einteilung in 4'240 Namenaktien vor. Als Verwaltungsräte können nur Aktionäre gewählt werden (ZürichHolz AG, 2012). Eine klassische Leistungsvereinbarung besteht aufgrund der nicht bestehenden stetigen Geldflüsse nicht. Für spezielle Leistungen seitens ZürichHolz AG werden Verträge abgeschlossen. So besteht ein Vertrag für eine sogenannten „Schadholzzentrale“. Darin wird vereinbart, dass bei einem grossen Waldschadenereignis die ZürichHolz AG dem kantonalen Forstdienst als «Schadholzzentrale» (Koordinations- und Vermarktungsstelle) zur Verfügung steht.

6.4 Regelungen anderer Kantone

Viele Kantone übertragen via Leistungsvereinbarungen gewisse Aufgaben an Waldwirtschaftsverbände oder an Vereine. Aktiengesellschaften mit kantonaler Beteiligung scheinen eine Ausnahme zu sein. Nach dem Beispiel der ZürichHolz AG wurde im September 2019 die „Holzvermarktung Graubünden AG“ gegründet. In dieser haben sich 20 Bündner Gemeinden zusammengeschlossen. Die ZürichHolz AG wurde als Minderheitsaktionär eingebunden (Graubünden Holz AG, kein Datum).

6.5 Rollen Kanton

Aufgrund des Verständnisses des Staatswaldes im Sinne eines Unternehmens innerhalb des Kantons zeigte sich, dass bereits innerhalb derselben Abteilung unterschiedliche Rollen bestehen.

- Regulator: Der Kanton ist für den Vollzug der kantonalen und bundesrechtlichen Waldgesetzgebung zuständig. So müssen beispielsweise Rodungsbewilligungen oder forstrechtliche Baubewilligungen erteilt werden. Der Kanton ist zudem zuständig für die Waldentwicklungsplanung, welche für die Eigentümer verbindlich ist. Er hat weiter die Aufsicht über die Walderhaltung und -entwicklung seitens Eigentümer.

- Eigentümer (Aktionär): Der Kanton besitzt 20,24% der Aktien und ist mit einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten. Er ist zudem Mitglied des Waldwirtschaftsverbandes, welcher wiederum mit einem Mitglied im Verwaltungsrat vertreten ist.
- Marktteilnehmer: Der Kanton als Waldeigentümer ist daran interessiert, gute und möglichst stabile Preise für sein Holz zu erzielen. Er befindet sich dabei in einer gewissen Konkurrenzsituation zu anderen Waldeigentümern.
- Gewährleister: Der Kanton hat zu gewährleisten, dass der Wald in der nötigen Qualität bewirtschaftet und die Holzverwendung gefördert wird. Er kann Subventionen zur Walderhaltung und Holzförderung sprechen.
- Vertretung im Verwaltungsrat: Bis vor kurzem war der Leiter der Abteilung Wald Mitglied des Verwaltungsrats. In Umsetzung der Richtlinien über die Public Corporate Governance nimmt neu der Leiter der Sektion Staatswald Einsitz.

Der Kanton kann daher folgenden Einfluss auf die ZürichHolz AG nehmen:

- a) an der Generalversammlung als Aktionär (dito via Waldwirtschaftsverband)
- b) durch die Einsitznahme im Verwaltungsrat
- c) über eine Eigentümerstrategie und über Leistungsvereinbarungen, indirekt über die Gesetzgebung sowie über die Einflussnahme auf das Bundesrecht im Rahmen von Vernehmlassungen
- d) über die Sprechung von Subventionen.

6.6 Beurteilung der Risiken und Haftung

Finanzielle Risiken:

Die AG könnte in finanzielle Schwierigkeiten primär aufgrund des tiefen Holzpreises geraten. Bisher hat sie trotz grosser Herausforderungen solide Umsatz- und Gewinnzahlen geliefert. Ein weiteres Risiko betrifft die Unterbeteiligung an einer Energieanlage (HHKW Aubrugg). Deren finanzielle Abschlüsse sind unter anderem abhängig von der Entwicklung des Energiemarkts, welcher durch die Liberalisierung des Strommarkts vor grossen Herausforderungen steht. Der Kanton hätte auch ohne die Beteiligung zum Beispiel nach Sturmereignissen negative finanzielle Auswirkungen hinzunehmen. Die Organisationsform der AG ist geeigneter, nach solchen Ereignissen rasch reagieren zu können, während der Aufbau von Personal beim Kanton deutlich länger dauern würde.

Politische Risiken:

Hin und wieder wird Kritik an der Tätigkeit der Holzmarktkommission, einer Kommission von Waldbesitzern und Holzindustrie, geäussert. Diese erlässt Empfehlungen für Holzpreise und rät beispielsweise, nicht Holz ohne bestehende Bestellung zu schlagen. Die Kritik führt kartellrechtliche Bedenken an, sofern es sich nicht nur um rein empfehlenden Charakter handelt (Eiholzer, 2019). Die ZürichHolz AG veröffentlicht auf ihrer Homepage regelmässige Analysen zum Holzmarkt und übernimmt darin die Empfehlungen der Holzmarktkommission. Auf kantonaler Ebene zielte die politische Diskussion in die gegenteilige Richtung, indem mehrfach ein verstärktes Engagement des Kantons zur Verwendung von einheimischem Holz gefordert wurde.

Haftung:

Die Tätigkeit der ZürichHolz AG leitet sich nicht unmittelbar aus einem Gesetz ab. Für die Unterscheidung zwischen amtlicher und gewerblicher Tätigkeit gibt es keine schlüssigen Abgrenzungskriterien (vgl. Kapitel 3.10). Eine gewerbliche Tätigkeit wird angenommen, wenn die Ausübung in Konkurrenz mit Privaten steht sowie dann, wenn finanzielle Interessen im Vordergrund stehen (Buob, 2008). Angesichts dessen, dass die ZürichHolz AG in Konkurrenz zu nicht der AG angeschlossenen Waldeigentümern steht und vom Aktionariat Gewinn gefordert wird, ist davon auszugehen, dass der gewerbliche Charakter im Vordergrund steht und damit keine Staatshaftung bestehen dürfte.

6.7 Einsitznahme in Gremien

Wie in Kapitel 6.5 erwähnt wurde eine Änderung vorgenommen, indem neu der Leiter der Sektion Staatswald anstelle des Leiters der Abteilung Wald Einsitz nimmt. Damit werden die möglichen Interessenkollisionen, welche sich aus den Rollenkonflikten ergeben können, minimiert. Mögliches Konfliktpotential bestand beispielsweise dann, wenn die AG eine forstrechtliche Bewilligung beantragt hätte. In der Praxis ergaben sich bisher keine Probleme.

6.8 Steuerungskreisläufe

Die Steuerungskreisläufe sind deckungsgleich mit denjenigen der ZLK (vgl. Kapitel 5.8). Das durch die Abteilung Wald mandatierte Mitglied des Vorstands (Leiter Staatswald) verfügt über sämtliche Protokolle und die jährlichen Geschäftsberichte. Die Resultate der Überprüfung sind der Finanzdirektion für die Erstellung des Aufgaben- und Finanzplans ebenfalls jährlich zuzustellen. Klassische, regelmässige Eigentümergespräche fanden bisher nicht statt. Der Austausch erfolgt heute im Rahmen der ordentlichen Sitzungen.

6.9 Beurteilung der heutigen Situation und Empfehlungen zur künftigen Steuerung

Die Vorgaben gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance sowie weitere für die Steuerung notwendigen Punkte werden aufgrund der Erkenntnisse nachfolgend beurteilt. Empfehlungen sind *kursiv* dargestellt.

- **Auslagerungseignung:** Die Anforderung gemäss Richtlinie 2 wird als erfüllt betrachtet. Die Leistung kann effizienter und wirtschaftlicher ausserhalb der Verwaltung erbracht werden.
- **Rechtsform:** Die Rechtsform als Aktiengesellschaft erscheint geeignet, da Dienstleistungen am Markt erbracht werden.
- **Eigentümerstrategie:** Der Entwurf liegt hiermit vor. Sie ist bei den künftigen Eigentümergesprächen stets zu berücksichtigen und regelmässig zu aktualisieren.
- **Leistungsvereinbarung / Verträge:** Bisher besteht keine Leistungsvereinbarung. Der bestehende Vertrag enthält zu erfüllende Aufgaben im Anhang.

Empfehlung: Die mit der ZürichHolz AG bestehenden Verträge sollen jeweils zusammen mit der Eigentümerstrategie alle vier Jahre überprüft werden. Der bisherige Vertrag soll durch eine Leistungsvereinbarung ersetzt werden. In der Eigentümerstrategie soll bereits auf die Leistungsvereinbarung hingewiesen werden.

- **Klärung der Rollen:** Durch das Rollenverständnis des Staatswalds im Sinne eines eigenständigen Unternehmens, das sich zu einem gewissen Grad auch in einer Konkurrenzsituation zu anderen Akteuren auf dem Holzmarkt befindet, ist das Bewusstsein für daraus allenfalls resultierende mögliche Rollenkonflikte zu fördern.

Empfehlung: Das Rollenbewusstsein ist für sämtliche Betroffene zu schärfen und regelmässig zu thematisieren.

- **Einsitznahme in Gremien:** Die kürzlich durchgeführte Massnahme entschärft einen wichtigen möglichen Konfliktpunkt. Im vorliegenden Fall wird die Einsitznahme im Verwaltungsrat durch den Leiter der Sektion Staatswald trotz der anderslautenden Grundsätze aufgrund der Mitbestimmungsmöglichkeit der strategischen Ausrichtung der AG als zweckmässig erachtet.

- **Berichterstattung:** Der Informationsaustausch erfolgte heute weitgehend durch die Teilnahme an Sitzungen. Wie in der Eigentümerstrategie neu vorgesehen, ist die Berichterstattung zu formalisieren. Jährlich sollen Eigentümergespräche, welche vorzugsweise nach einem Leitfaden basierend auf der Eigentümerstrategie (und dem KRG entsprechend) stattfinden. Ein zweites ist nach Bedarf vorzusehen. Angesichts der Aufgabenstellung erscheint die Federführung bei der Abteilungsleitung als sachgerecht.

Empfehlung: Die Eigentümergespräche sollen standardisiert stattfinden und protokolliert unter Führung einer Pendenzenliste werden.

- **Aktenführung:** Es zeigte sich, dass es nicht einfach ist, sich innert nützlicher Frist einen Überblick über die Steuerung der ZürichHolz AG zu verschaffen. Relevante Unterlagen wie Sitzungsprotokolle, Geschäftsberichte sowie die verschiedenen Dokumentationen im Bereich Controlling sind an unterschiedlichen Orten abgelegt. Das Amt für Tresorerie der Finanzdirektion hat kürzlich die Akten mit den Unterlagen zur ZürichHolz AG dem Amt übergeben.

Empfehlung: Die Aktenführung betreffend Finanzen wie auch strategischer Führung sollte optimiert werden. Dies betrifft neben den bisherigen Dokumentationen neu die vorzunehmenden regelmässigen Eigentümergespräche (unter entsprechender Protokollierung).

- **Eigentümerrechte:** Bei privatrechtlicher Beteiligung ist die Vertretung des Kantons gemäss Richtlinie 13 an der GV zu mandatieren. Dies wurde bisher durch die Finanzdirektion gemacht.

6.10 Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Verfassung der Eigentümerstrategie

Die Erkenntnisse aus den Kapiteln 6.5 bis 6.9 sowie die auf verschiedener Stufe vorgenommenen Fachgespräche führten unter Beachtung der inhaltlichen Anforderungen gemäss Kapitel 4.7 zu folgenden spezifischen Schlussfolgerungen, welche das ALN in die Eigentümerstrategie aufnimmt:

- Der gesetzliche Auftrag ist nicht gleich explizit wie bei der ZLK. Die Rahmenbedingungen, weshalb ein öffentliches Interesse an der Beteiligung an der ZürichHolz AG besteht, werden deshalb ausführlicher dargelegt.
- Die ZürichHolz AG ist aufgrund des tiefen Holzpreises stark gefordert, die finanziellen Ziele zu erreichen. Diese werden angesichts der schwierigen Marktsituation daher nicht allzu hoch angesetzt und auf wenige Kennzahlen beschränkt.
- Die vielfältigen Rollen werden dargelegt, den verschiedenen Stellen zugewiesen und wo immer möglich auf mehrere Personen aufgeteilt. Ziel ist, dass allen Beteiligten jederzeit klar ist, welche Rolle sie zu vertreten haben.
- Diskussionen ergaben sich betreffend Fragestellung, wie weitgehend eine Ausweitung der Tätigkeiten möglich sein und damit verbunden, ob eine allfällige Konkurrenzierung anderer Firmen ausgeschlossen werden soll. Die Tätigkeiten wurden schliesslich auf den statuarischen Zweck beschränkt. Dieser ist durch den Begriff der «Waldprodukte» zwar eingeschränkt, lässt jedoch vieles zu, was mit der Verarbeitung von Holz zu tun hat.
- Es konnten mangels anderer vergleichbarer Unternehmungen keine Branchenwerte als Hilfestellung für die Definition der finanziellen Kennzahlen hingezogen werden. Sie beruhen daher auf Erfahrungswerten.

7. Überprüfung der Beteiligungen unter 10%

7.1 Ausgangslage

Aufgrund des Auftrags des Regierungsrats sind die sieben verbleibenden Beteiligungen mit Anteilen unter 10% zu überprüfen. Mit Ausnahme der Schweizerische Bäuerliche Bürgerschaftsgenossenschaft und der Alp Farner AG stehen alle anderen in Zusammenhang mit dem Landwirtschaftsbetrieb des Kantons am Kompetenzzentrum Strickhof (vgl. Tabelle 2).

In den Vordiskussionen zeigten sich grosse Pfadabhängigkeiten. Die meisten dieser Beteiligungen entstanden vor langer Zeit aus dem landwirtschaftlichen Genossenschafts- beziehungsweise Solidaritätsgedanken. Es bestehen einige personelle Verflechtungen sowohl mit der Verwaltung als auch zwischen den Beteiligungen. Die Werthaltigkeit wurde bisher im Rahmen der IKS-Vorgaben überprüft. Es kam auch in der Vergangenheit zu Abstossungen von als irrelevant erachteten Anteilen. Jedoch wurde in letzter Zeit keine grundsätzliche Beurteilung mehr vorgenommen. Es zeigte sich, dass die Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung nicht klar zugewiesen waren. So ist oft nicht klar, ob überhaupt jemand und wer an Generalversammlungen teilgenommen hat. Auch die Aktenführung weist Mängel auf, indem Geschäftsberichte und Jahresrechnungen nicht systematisch abgelegt wurden.

Da dem Controlling auch der kleinen Beteiligungen grössere Aufmerksamkeit zukommen soll, ist aufgrund der damit verbundenen deutlichen Steigerung des Verwaltungsaufwands das Kosten-/Nutzenverhältnis ein wichtiges Kriterium. Die Überprüfung muss also neu unter diesem Gesichtspunkt vorgenommen werden.

7.2 Beurteilung

Es existieren für die Überprüfung keine Leitlinien oder Vorgaben seitens Kanton. Angesichts der marginalen Anteilen an diesen Beteiligungen und der meist mit Fr. 0 ausgewiesenen Buchwerten wurden die Kriterien, ob die Beteiligung behalten oder abgestossen werden soll, auf wenige Punkte reduziert. Diese drehen sich hauptsächlich um die Frage, ob ein öffentliches Interesse und ein entsprechender Nutzen dargelegt werden kann beziehungsweise ob sich bei einer Abstossung effektive Nachteile zeigen. Die Anwendung von finanziellen Kriterien wurde aufgrund der äusserst tiefen Buchwerte und minimalen Gewinnausschüttungen als irrelevant beurteilt und verworfen.

Die Prozesse zur Überprüfung wurden mittels eines Fragebogens an die potentiellen Nutznießenden eingeleitet.

Die Beurteilung erfolgt nach den folgenden Fragestellungen und durch Einteilung in drei Stufen (Anforderung erfüllt / kritisch / nicht ausreichend erfüllt):

- Besteht eine ausreichende gesetzliche Grundlage?
- Welches öffentliche Interesse wird konkret durch die Beteiligung erfüllt?
- Welcher konkrete Nutzen zeigt sich bzw. welcher Nachteil ergäbe sich durch eine Abstossung?
- Welche Risiken bestehen?
- Bestehen Rollenkonflikte?

Aufgrund des aktuellen Wissensstands werden die Beteiligungen wie folgt beurteilt (vgl. Anhang 3):

- Schweizerische Bäuerliche Bürgschaftsgenossenschaft: Eine Abstossung wird empfohlen, da die Zürcher Landwirtschaftsbetriebe auch ohne entsprechende Beteiligung des Kantons Bürgschaften erhalten.
- Landwirtschaftliche Maschinengenossenschaft Wülflingen und Umgebung: Hier konnte ein gewisser Nutzen dargelegt werden. In Würdigung von Aufwand und Nutzen ist dieser jedoch als nicht derart hoch zu beurteilen, so dass eine Abstossung ebenfalls empfohlen wird. Sie wird aber nicht als vordringlich erachtet.
- Prosus Genossenschaft: Der Nutzen konnte nicht klar dargelegt werden, weshalb eine Abstossung empfohlen wird.
- Gemüseproduzentenverband: Da der primäre Nutzen der Vernetzung und des Informationsaustauschs auch ohne Beteiligung erfolgen kann, wird eine Abstossung empfohlen, sie wird aber nicht als vordringlich erachtet.
- Suisag: Analog der Prosus konnte hier Nutzen konnte nicht klar dargelegt werden, weshalb eine Abstossung empfohlen wird.
- Landi Zola AG: Wie bei der Maschinengenossenschaft kann ein gewisser Nutzen ausgewiesen werden. In Würdigung von Aufwand und Nutzen ist dieser jedoch als nicht derart hoch zu beurteilen, so dass eine Abstossung ebenfalls empfohlen wird. Sie wird aber nicht als vordringlich erachtet.

- Alp Farner AG: Die Beteiligung an der Alp Farner in Goldingen SG kann nicht aus einem gesetzlichen Auftrag abgeleitet werden. Sie befindet sich zwar an einem betreffend Erholungsnutzung wichtigen Ort, welcher hauptsächlich via Kanton Zürich erschlossen ist. Der Mangel an gesetzlicher Grundlage sowie der marginale Nutzen führt zum Schluss, dass eine Abstossung geboten scheint.

Fazit: Bei keiner der kleinen Beteiligungen führt die Anwendung der Kriterien nach aktuellem Wissensstand dazu, dass eine Beibehaltung angebracht ist. Es wird daher empfohlen, alle abzustossen. Die amtsinterne Diskussion konnte noch nicht abgeschlossen werden.

Der Analyse waren Grenzen dadurch gesetzt, dass aufgrund der nicht klar zugewiesenen Zuständigkeiten und der mangelnden Aktenführung weitergehende oder rückblickende Vergleiche nicht innert Frist zu bewerkstelligen waren.

8. Reflexion und Ausblick

Die Finanzkontrolle hat im zweiten Halbjahr 2019 eine Aufsichtsprüfung beim ALN bezüglich der Vergabe der landwirtschaftlichen Kredite und damit betreffend Steuerung der ZLK vorgenommen. Die Resultate decken sich weitgehend mit den Erkenntnissen dieser Arbeit. Die Finanzkontrolle stellt ebenfalls fest, dass systematische Prüfungen bisher ausblieben (Finanzkontrolle Kanton Zürich, 20. November 2019). Die Auseinandersetzung mit der Thematik erfolgte daher für das ALN zum richtigen Zeitpunkt. In der Stellungnahme seitens ALN an die Finanzkontrolle wird dargelegt, dass ein Gesprächsleitfaden für die Eignergespräche erarbeitet werden soll, um die relevanten Fragestellungen jährlich zu beurteilen und die Resultate zu dokumentieren. Die vertiefte Auseinandersetzung im Rahmen dieser Zertifikatsarbeit hat zu besseren Resultaten geführt. Weiter sind als Folge die Leistungsvereinbarungen zu erstellen bzw. zu überarbeiten. Die Entwürfe der Eigentümerstrategien im Anhang werden noch dieses Jahr dem Baudirektor vorgelegt und dienen amtsintern als Vorlagen für weitere zu erlassende Strategien.

Schwierigkeiten zeigten sich in mehrere Hinsicht. So waren verwaltungsintern die Zuständigkeiten nicht überall klar zugewiesen, was sich teilweise in einem Mangel an relevanten Informationen zeigte. Die Entwicklung von allgemein gültigen Beurteilungskriterien erwies sich nicht zuletzt deswegen als schwierig. Die beiden grossen Beteiligungen waren zudem aufgrund ihrer Aufgaben, Struktur und Risiken nur schlecht vergleichbar. Die Umsetzung der verbesserten Steuerung soll zudem den Verwaltungsaufwand möglichst wenig erhöhen, weshalb auf die Definition und künftige Erhebung von nicht bereits bekannten finanziellen Kennzahlen weitgehend verzichtet werden soll.

Die vorliegende Zertifikatsarbeit konnte insgesamt Verbesserungspotential in der Steuerung der Beteiligungen sowie Handlungsbedarf bezüglich Abstossung der kleinen Beteiligungen aufzeigen.

9. Literaturverzeichnis

- Bundesamt für Landwirtschaft. (13. Dezember 2017). *Überprüfung der Wettbewerbsneutralität gewerblicher Tätigkeiten von Landwirtschaftsbetrieben, Schlussbericht*.
- Bundesrat. (2006). *Corporate-Governance-Bericht*. Von <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf> abgerufen
- Bundesrat. (18. Mai 2016). *Medienmitteilung*. Von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160038#/AffairSummary> abgerufen
- Buob, F. (2008). *Aktiengesellschaften mit staatlicher Beteiligung*. Zürich/St.Gallen: SSHW Schweizer Schriften zum Handels- und Wirtschaftsrecht, Band 273, Dike Verlag.
- Eidgenössische Finanzverwaltung. (2006). *Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates*.
- Eiholzer, L. (2019). *Gibt es im Schweizer Wald ein Kartell?* Von www.tagblatt.ch: <https://www.tagblatt.ch/wirtschaft/mengensteuerung-beim-holz-gibt-es-im-schweizer-wald-ein-kartell-ld.1141191> abgerufen
- Finanzdirektion des Kantons Zürich. (1. September 2016). Verfügung. Zürich.
- Finanzdirektion des Kantons Zürich. (1. Februar 2018). Leitfaden zum Aufbau einer Eigentümerstrategie. Zürich.
- Finanzkontrolle Kanton Zürich. (20. November 2019). *Bericht zur Aufsichtsprüfung beim Amt für Landschaft und Natur (ALN)*. Zürich.
- Graubünden Holz AG. (kein Datum). www.graubuendenholz.ch.
- Hilb, M., Hösly, B., & Müller, R. (2013). *Wirksame Führung und Aufsicht von Öffentlichen Unternehmen*. Bern: Haupt.
- Hostettler, S. (2016). Eigentümerstrategie als Kernstück. *Finanz & Wirtschaft*.
- Jaag, T., & Rüssli, M. (2012). *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*. Zürich: Schulthess, 4. Auflage.
- Kantonsrat des Kantons Zürich. (2016). Parlamentarische Initiative der Geschäftsleitung des Kantonsrates betreffend Berichterstattung des Regierungsrats zu kantonalen Beteiligungen 279/2016. Zürich.
- Kantonsrat des Kantons Zürich, Geschäftsleitung. (8. Dezember 2018). Erläuterungen der Geschäftsleitung zum Antrag für ein totalrevidiertes Kantonsratsgesetz (KRG) und Kantonsratsreglement (KRR). Zürich.
- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, P., Soguel, N., & Varone, F. (2013). *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ Verlag.
- Lienhard, A. (2002). Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung. *Aktuelle Juristische Praxis*, S. 11633-1174.
- Lienhard, A. (2013). Staats- und Verwaltungsrecht. In L. A. al., *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Zürich: NZZ Verlag.
- Lienhard, A., & Wichtermann, J. (2016). Public Corporate Governance. In A. e. Bergmann, *Praxishandbuch Public Management*. Zürich.
- Meister, U. (2009). *Kantone als Konzerne - Einblick in die kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung*. Zürich.

- Obi, I., Züger, R., & Looser, B. (2011). *Einführung eines Risikomanagementsystems an landwirtschaftlichen Kreditkassen, Handbuch*. Von https://www.suissemelio.ch/media/files/veranstaltungen/2012/FachtagungRisikomanagementMaerz2012/HandbuchVersion_D.pdf abgerufen
- OECD. (2015 Edition). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris.
- Polynomics. (2017). *Staat und Wettbewerb, Institutionelle und wettbewerbliche Aspekte bei kantonalen und kommunalen Unternehmen, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO*. Bern.
- Regierungsrat des Kantons Luzern. (2. Mai 2017). Eignerstrategie für die Landwirtschaftliche Kreditkasse. Lurzern.
- Regierungsrat des Kantons Zürich. (2014). *Bericht über die Public Corporate Governance*. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich. (2014 mit Änderungen von 2019). *Richtlinien über die Public Corporate Governance*. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich. (28. Februar 2018). Bericht zur Vertiefungsprüfung der nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons Zürich an Kapitalgesellschaften, Schreiben an die Finanzkontrolle und weiteres Vorgehen (nicht öffentlich). Auszug aus Protokoll Nr. 182. Zürich.
- Regierungsrat des Kantons Zürich. (2018). *Geschäftsbericht des Regierungsrats, Finanzbericht*. Zürich.
- Schedler, K., Müller, R., & Sonderegger, R. W. (2016). *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen*. Bern: Haupt, 3. Auflage.
- Steiner, R., Raess Brenner, K., & Saxenhofer, A. (21. Jahrgang (2/2015)). Verbreitung und Effekte von Public-Corporate-Governance-Richtlinien am Beispiel der Schweizer Kantone. *Verwaltung & Management*, S. 59-64.
- Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich. (19. September 2005). Leistungsvereinbarung. Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse. (16. April 2014). Geschäftsreglement. Lindau.
- Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse. (11. November 2016). Reglement zur Verwendung des Risikofonds. Lindau.
- Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse. (24. Mai 2018). Statuten. Lindau.
- ZürichHolz AG. (10. Februar 2012). Statuten. Wetzikon.

10. Selbständigkeitserklärung

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Lenzburg, 29. November 2019

Barbara Portmann-Müller

11. Über die Autorin

Barbara Portmann-Müller (1975) wohnt in Lenzburg, ist verheiratet und Mutter zweier schulpflichtiger Kinder. Sie ist diplomierte Geografin und seit dem Jahr 2000 in der Baudirektion des Kantons Zürich tätig. Im Amt für Landschaft und Natur, Abteilung Landwirtschaft, ist sie für den Vollzug des Bäuerlichen Boden- und Pachtrechts zuständig und stellvertretende Sektionsleiterin. Sie erarbeitet weiter Mitberichte und Stellungnahmen zu agrarpolitischen oder raumplanerischen Fragen und leitet verschiedene Projekte.

Als zweites Standbein ist die Autorin politisch tätig und seit 2009 Mitglied des Aargauer Grossen Rats. Seit 2014 leitet sie die Fraktion der GLP als Fraktionspräsidentin. Sie kennt daher sowohl die politischen Prozesse wie auch die Vollzugsfragen.

Daneben ist sie Mitglied von strategischen Führungsorganen, so einem Stiftungsrat einer bedeutenden Institution für Menschen mit Behinderungen sowie einer grossen Berufsschule.

12. Anhang

- Anhang 1: Entwurf der Eigentümerstrategie für die ZLK (separates Dokument)
- Anhang 2: Entwurf der Eigentümerstrategie für die ZürichHolz AG (separates Dokument)
- Anhang 3: Tabelle Beurteilung der Beteiligungen unter 10% (separates Dokument)