



**Kanton Zürich
Regierungsrat**

Richtlinien über die Public Corporate Governance

**Gestützt auf den Bericht über die Public Corporate Governance
Vom Regierungsrat verabschiedet am 29. Januar 2014
Mit Änderungen vom 3. Juli 2019**

Richtlinie 1

Stellenwert der Richtlinien

- 1.1 Gestützt auf die vorliegenden Richtlinien verankern der Regierungsrat und seine Direktionen die formulierten Grundsätze in der laufenden Praxis der Public Corporate Governance (PCG) und bringen diese in Gesetzgebungsvorhaben ein.
- 1.2 Die Befolgung der Richtlinien wird in den Beschlüssen des Regierungsrates und der Direktionen sowie in den Anträgen an den Kantonsrat zu den Beteiligungen des Kantons dargestellt.

Richtlinie 2

Auslagerung der Aufgabenerfüllung aus der zentralen Kantonsverwaltung

- 2.1 Unter dem Begriff Ministerialaufgaben werden Aufgaben zusammengefasst, die vorwiegend der Politikvorbereitung dienen, als Dienstleistung politisch eng zu begleiten oder mit erheblichen Eingriffen in die Grundrechte verbunden sind. Sie sind innerhalb der zentralen Kantonsverwaltung wahrzunehmen.
- 2.2 Eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung kommt in Betracht, wenn diese ausserhalb der zentralen Kantonsverwaltung wirksamer und wirtschaftlicher erfolgen kann. Die Auswirkungen einer Auslagerung auf Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit werden nach den Kriterien der Hoheitlichkeit, des politischen Steuerungsbedarfs, der Marktfähigkeit, des Synergiepotenzials und des Koordinationsbedarfs beurteilt.
- 2.3 Zur Auslagerung eignen sich namentlich:
 - a. Dienstleistungen mit Monopolcharakter, wenn wenig Koordinationsbedarf und ein geringes Synergiepotenzial mit anderen Aufgaben besteht und wenn aufgrund besonderer Bedürfnisse mit der Auslagerung eine wirksamere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erzielt wird.
 - b. Aufsichtsaufgaben: Nachrangige Regulierung oder Aufsichtsleistungen, wenn die Unabhängigkeit von der Politik gewährleistet werden soll.
 - c. Dienstleistungen, die am Markt im (teilweise regulierten) Wettbewerb erbracht werden, sofern:
 - die Erbringung der Dienstleistungen verwaltungsintern kaum koordiniert werden muss,
 - die Dienstleistungen wirksamer und wirtschaftlicher erbracht werden können, wenn der Aufgabenträger eigenständig auftritt,
 - besondere Mittel notwendig sind, um die Dienstleistungen zu erbringen, oder
 - eine Marktverzerrung einträte, wenn die Dienstleistungen von der zentralen Kantonsverwaltung erbracht würden.

Richtlinie 3

Beteiligung des Kantons

- 3.1 Als Beteiligung wird eine Organisation des öffentlichen oder privaten Rechts im teilweisen oder vollständigen Eigentum des Kantons bezeichnet, die rechtlich verselbstständigt ist und die der ausgelagerten Erfüllung von Kantonsaufgaben oder der Beschaffung von Vorleistungen zur Erfüllung von Kantonsaufgaben dient. Sie ist in der Regel im Verwaltungsvermögen zu führen.
- 3.2 Im Ausnahmefall kann der Regierungsrat eine Beteiligung im Finanzvermögen den Richtlinien unterstellen.
- 3.3 Die Auslagerung der Aufgabenerfüllung erfolgt:
 - a. an eine Beteiligung, wenn das Risiko eines Ausfalls der Aufgabenerfüllung erheblich und politisch nicht tragbar ist oder wenn eine Organisation wesentlich durch den Kanton beeinflusst wird;
 - b. andernfalls an einen Dritten ohne Beteiligung des Kantons.
- 3.4 Art und Umfang der Beteiligung sind so zu wählen, dass die Aufgabenerfüllung gewährleistet werden kann.

Richtlinie 4

Rechtsform einer Beteiligung

- 4.1 Die Form der öffentlich-rechtlichen selbstständigen Anstalt ist für Beteiligungen anzuwenden, die:
 - a. Dienstleistungen mit Monopolcharakter erbringen,
 - b. hoheitlich handeln,
 - c. Rechtsetzungskompetenzen besitzen oder Aufsichtsleistungen erbringen oder
 - d. über allgemeine Steuermittel oder Gebühren finanziert werden.
- 4.2 Die Form der Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts ist anzuwenden für Einheiten, die:
 - a. mit der Mehrzahl ihrer Leistungen am (allenfalls regulierten) Markt auftreten,
 - b. die Voraussetzungen zur wirtschaftlichen Selbstständigkeit erfüllen, und
 - c. nicht hoheitlich handeln.
- 4.3 Andere privat- oder öffentlich-rechtliche Formen, wie die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft (OR Art. 762), die Stiftung, der Verein oder die Genossenschaft, sind nur in begründeten Ausnahmefällen anzuwenden. Die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft nach OR Art. 763 ist ausgeschlossen.
- 4.4 Bei privatrechtlichen Formen gilt das private Arbeitsrecht.

Richtlinie 5

Eigentümerstrategie

- 5.1 Der Kanton führt die bedeutenden Beteiligungen mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Diese Beteiligungen sind im Anhang zu den Richtlinien aufgeführt. Als bedeutend gilt eine Beteiligung, wenn:
 - a. der Anteil am Eigenkapital mindestens 30% beträgt oder der Wert (Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen oder tieferer Verkehrswert) 1 Mio. Franken übersteigt und
 - b. bedeutende Risiken für den Kantonshaushalt, die Volkswirtschaft oder das Ansehen des Kantons bestehen.
- 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.
- 5.4 Für die gemäss Richtlinie 5.1 als nicht bedeutend bewerteten Beteiligungen legt die zuständige Fachdirektion die Eigentümerstrategie fest. Bei einer Beteiligung des privaten Rechts mit einem Anteil am Eigenkapital von weniger als 10% kann sie auf eine Eigentümerstrategie verzichten.
- 5.5 Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat oder bei einer als nicht bedeutend bewerteten Beteiligung die zuständige Fachdirektion den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen.
- 5.6 Bei Aufsichtsaufgaben werden die Ziele des Kantons in der Spezialgesetzgebung festgelegt.
- 5.7 Die Eigentümerstrategie wird mindestens alle vier Jahre, jeweils nach dem Beschluss des Regierungsrates zu den Richtlinien der Regierungspolitik, überprüft und gegebenenfalls nachgeführt.

Richtlinie 6

Leistungsvereinbarung

- 6.1 Entgelt der Kanton die Aufgabenerfüllung einer Beteiligung (z. B. Staatsbeitrag, Defizitgarantie, Staatshaftung, Steuerbefreiung), so schliesst die zuständige Fachdirektion oder Dienststelle eine Leistungsvereinbarung ab.

Richtlinie 7

Berichterstattung

Die jährliche Berichterstattung wird nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit erstellt.

- 7.1 Das oberste Führungsorgan der Beteiligung erstellt jährlich einen Geschäftsbericht mit Jahresrechnung. Dieser gibt Auskunft über die Geschäftstätigkeit und über die Entwicklung des Unternehmens.
- 7.2 Bedeutende Beteiligungen gemäss Richtlinie 5.1 führen ihre Rechnungslegung nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung (IFRS, Swiss GAAP FER, IPSAS, Rechnungslegungsvorschriften der FINMA). Ausgenommen sind Beteiligungen, die bezüglich ihrer Rechnungslegung dem Bundesrecht unterstehen. Der Regierungsrat kann Ausnahmen beschliessen.
- 7.3 Besteht eine Leistungsvereinbarung, so erstellt das oberste Führungsorgan der Beteiligung einen Bericht an die zuständige Fachdirektion über deren Umsetzung.
- 7.4 Die zuständige Fachdirektion erstellt jährlich für jede bedeutende Beteiligung einen Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons. Besteht keine gesonderte Eigentümerstrategie, so erstellt sie einen Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung, die finanzielle Lage, die Risiken sowie deren zukünftige Entwicklung.
- 7.5 Die zuständige Fachdirektion unterbreitet dem Regierungsrat jährlich für jede bedeutende Beteiligung:
 - a. den Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie bzw. über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung sowie den Prüfbericht der externen Revisionsstelle zur Kenntnisnahme,
 - b. den Geschäftsbericht des obersten Führungsorgans zur Genehmigung (selbstständige Anstalten) bzw. das Mandat an die Vertretung des Kantons über die Genehmigung des Geschäftsberichts in der Generalversammlung zum Beschluss (privatrechtliche Gesellschaften).

Richtlinie 8

Sicherung besonderer Informationen

- 8.1 Bei einem bedeutenden strategischen oder politischen Interesse werden die erforderlichen Informationen für das Controlling, die Informationspflicht zur Wahrnehmung der Finanzaufsicht und die Auskunftsrechte des Kantons gesichert:
 - a. Selbstständige Anstalten: In der Spezialgesetzgebung.
 - b. Privatrechtliche Gesellschaften: Im Rahmen des Gesellschaftsrechts durch den Einsitz eines Kantonsvertreters im obersten Führungsorgan.
- 8.2 Im Fall einer Entwicklung mit möglichen bedeutenden negativen Auswirkungen auf den Kanton informiert die zuständige Fachdirektion den Regierungsrat.

Richtlinie 9

Angaben für die gesamtpolitische Planung und Rechenschaft

9.1 Der Regierungsrat unterhält die folgenden Instrumente der gesamtpolitischen Planung und Rechenschaft:

- a. Lagebeurteilung
- b. Richtlinien der Regierungspolitik (Langfristige Ziele und Legislaturziele)
- c. Legislaturbericht
- d. Controllingbericht
- e. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (KEF)
- f. Geschäftsbericht

Die zuständigen Stellen gemäss Richtlinie 11 liefern die Angaben, die dafür erforderlich sind. Sie stützen sich dabei auf das Controlling der Beteiligungen, zusätzlich eingeholte Informationen und eigene Einschätzungen.

9.2 Im KEF erfolgen Planungsangaben:

- a. zu den Beteiligungen, die durch die Spezialgesetzgebung dem CRG unterstellt sind, mit Angaben über die finanzielle Entwicklung, Aufgabenerfüllung (einschliesslich Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren) und die Entwicklungsschwerpunkte, auf die gesetzlichen Grundlagen, die Eigentümerstrategie und die Leistungsvereinbarung;
- b. zu den bei einer Beteiligung eingekauften Leistungen, falls diese vom Kanton finanziell abgegolten werden.

9.3 Im Geschäftsbericht des Regierungsrates erfolgen die Angaben zu den zu konsolidierenden Beteiligungen. Ein gesondertes Kapitel gibt einen Überblick über die nicht konsolidierten Beteiligungen des Kantons.

Richtlinie 10

Risikomanagement

10.1 Die Beteiligungen führen ein ihrer Grösse und Bedeutung angemessenes Risikomanagement und ein Internes Kontrollsystem (IKS). Verantwortlich ist das oberste Führungsorgan.

10.2 Die zuständige Fachdirektion beurteilt im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zur Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf die strategischen und finanziellen Risiken und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen.

10.3 Die Fachdirektionen legen die bedeutenden finanziellen Risiken der Beteiligungen im Geschäftsbericht des Regierungsrates dar.

Richtlinie 11

Zuständigkeiten in der Verwaltung

11.1 Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine zuständige Fachdirektion. Diese:

- a. ist zuständig für die Gewährleistung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung sowie für die Wahrnehmung der Eignerrolle des Kantons und bereitet die Geschäfte des Regierungsrates über die Beteiligung vor;
- b. sorgt für die Unterstützung der Kantonsvertretung, das Controlling und den direkten Verkehr mit der Beteiligung.

Für jede bedeutende Beteiligung:

- c. holt die zuständige Fachdirektion zur transparenten Darstellung der Eignersicht in den Regierungsgeschäften zur Beteiligung vorgängig die besondere Stellungnahme der Finanzdirektion gemäss § 39 Abs. 2 VOG RR ein;
 - d. beurteilt sie im Rahmen der Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie sowie nach Bedarf die Risikoentwicklung zulasten des Kantons und beantragt dem Regierungsrat gestützt darauf die notwendigen strategischen Festlegungen oder Korrekturmassnahmen.
- 11.2 Ist die Fachdirektion gleichzeitig für die Leistungsbestellung und die Wahrnehmung der Eignerrolle sowie für die Marktregulierung oder Fachaufsicht zuständig, so sind die dafür zuständigen Stellen organisatorisch zu trennen. In diesem Fall kann der Regierungsrat die Wahrnehmung der Eignerrolle der Finanzdirektion zuteilen.
- 11.3 Die Finanzdirektion unterstützt den Regierungsrat, die zuständige Fachdirektion und die Kantonsvertretung in ihrer Eignerrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Eignersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden, und verfasst gegebenenfalls besondere Stellungnahmen dazu.
- 11.4 Die Staatskanzlei unterstützt den Regierungsrat in seiner Gewährleisterrolle gegenüber den Beteiligungen. Sie:
- a. prüft, ob in den Geschäften des Regierungsrates die aus Gewährleistersicht erforderlichen Angaben transparent erbracht werden;
 - b. beantragt allgemeine Anforderungen an die Eigentümerstrategien des Kantons und an die Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie;
 - c. prüft, inwiefern die Instrumente des Regierungsrates gemäss Richtlinie 9.1 Angaben zu den Beteiligungen enthalten sollen und wie diese Angaben ausgestaltet sein sollen, und stellt dem Regierungsrat dazu Antrag.

Richtlinie 12

Wahl des obersten Führungsorgans

- 12.1 Der Regierungsrat bestimmt die Mitglieder des obersten Führungsorgans einer bedeutenden Beteiligung.
- a. Selbstständige Anstalten und spezialgesetzliche Aktiengesellschaften: Wahl durch den Regierungsrat.
 - b. Privatrechtliche Beteiligungen: Wahl über die Mandatierung der Kantonsvertretung in der Generalversammlung oder, soweit privatrechtlich vorgesehen, Abordnung.
- 12.2 Der Regierungsrat legt für jede bedeutende Beteiligung ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest.
- 12.3 Mitglieder des Regierungsrates oder der Gerichte, Verwaltungsangestellte oder mandatierte Drittpersonen nehmen nur dann Einsitz im obersten Führungsorgan, wenn eine Eigentümerstrategie besteht oder die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt sind und:
- a. ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert,
 - b. eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone besteht, oder
 - c. aufgrund der Mitgliedschaft in nationalen oder internationalen Gremien eine Koordination notwendig ist.
- 12.4 Ein Doppelmandat mit gleichzeitigem Vorsitz im obersten Führungsorgan und der Geschäftsleitung ist ausgeschlossen.

Richtlinie 13

Eigentümerrechte

- 13.1 Bei privatrechtlichen Beteiligungen ist die Vertretung des Kantons in der Generalversammlung zu mandatieren.
- 13.2 Bei den öffentlich-rechtlichen Anstalten genehmigt der Regierungsrat die Regelungen über die Organisation und das Personal sowie die Vergütungen der Mitglieder des obersten Führungsorgans und der Geschäftsleitung. Er kann diese Kompetenz der zuständigen Fachdirektion übertragen. Bei den privatrechtlichen Beteiligungen erteilt er diesbezüglich ein Mandat an die Vertretung des Kantons.
- 13.3 Entlastung und Abberufung
- a. Privatrechtliche Beteiligung: Gemäss Aktienrecht beschliesst die Generalversammlung über die Entlastung der Mitglieder des obersten Führungsorgans (Verwaltungsrat) und diese können abberufen werden.
 - b. Öffentlich-rechtliche Beteiligung: Das Wahlorgan soll jährlich im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichts über die Entlastung des obersten Führungsorgans befinden. Während der Amtsdauer soll es aus wichtigen Gründen Mitglieder der Organe einer Anstalt abberufen können. Entlastung und Abberufungsrecht bei Anstalten sollen in der Spezialgesetzgebung verankert werden.

Der Entscheid des Regierungsrates über Entlastung und Abberufung misst sich namentlich an den Vorgaben der Eigentümerstrategie.

Richtlinie 14

Unterstützung der Oberaufsicht des Kantonsrates

- 14.1 Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über die Beteiligungen aus. Er bezieht sich dabei auf die Aufsicht des Regierungsrates. Dieser unterbreitet ihm folgende Unterlagen:
- a. Richtlinien der Regierungspolitik (Kenntnisnahme),
 - b. Legislaturbericht (Kenntnisnahme),
 - c. Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan (Kenntnisnahme) mit Budget (Beschluss),
 - d. Geschäftsbericht des Regierungsrates (Genehmigung),
 - e. Eigentümerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen (Information),
 - f. Geschäftsberichte der bedeutenden Beteiligungen, zusammen mit den Berichten der Direktionen zur Umsetzung der Eigentümerstrategien zu den bedeutenden Beteiligungen (Information).