

Sitzung vom 30. Mai 2001

747. Anfrage (Bonuszahlungen an das Bankpräsidium ZKB)

Kantonsrat Peider Filli, Zürich, hat am 12. März 2001 folgende Anfrage eingereicht:

Die massiven Bonuszahlungen an das Bankpräsidium und den Bankrat der ZKB haben in der Öffentlichkeit grosses Unverständnis ausgelöst. Genaue Zahlen dazu waren leider anlässlich der Medienorientierung nicht zu erfahren, da sich der Bankratspräsident auf den Datenschutz berief. Angesichts des grossen öffentlichen Interesses ersuche ich den Regierungsrat um die detaillierte und vollständige Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Wie lautet die genaue Regelung für die Bonuszahlungen an die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums? Wann wurde sie vom Bankrat gestützt auf §8 des ZKB-Geschäftsreglements erlassen?
2. Stimmt es, dass das Präsidium den ihm auf Grund der geltenden Regelung zustehenden Bonus freiwillig reduziert hat?
3. Wie hoch sind die vom Bankrat beschlossenen Grundentschädigungen für Bankrat und Präsidium? Wie hohe Boni haben das Präsidium und die einzelnen Mitglieder gemäss geltender Regelung zugute? Wie hoch sind die freiwillig reduzierten Bezüge (bitte um detaillierte Angaben)?
4. Sind die Boni bereits ausbezahlt, oder steht der Entscheid darüber erst an? Haben einzelne Bankratsmitglieder darauf verzichtet?
5. Was für Entschädigungsregelungen (Grundentschädigung und Boni) gelten für die Verwaltungsräte und Aufsichtsgremien der folgenden staatlich beherrschten Betriebe:
 - Elektrizitätswerke des Kantons Zürich;
 - Gebäudeversicherung des Kantons Zürich;
 - Kantonale Liegenschaftenverwaltung (Kantag, ausgegliederter Teil);
 - Flughafen Zürich AG?
6. Welche dieser Betriebe kennen eine erfolgsabhängige Entschädigung, und wie ist diese ausgestaltet?
7. Wie haben sich die VR-Entschädigungen in den genannten Betrieben in den letzten fünf Jahren entwickelt (bitte um genaue Zahlen)?
8. Wie haben sich in den letzten fünf Jahren die Entschädigungen der Geschäftsleitungsmitglieder der EKZ entwickelt? Wie haben sich die Direktionsgehälter bei der Gebäudeversicherung, der kantonalen Liegenschaftenverwaltung (Kantag) und der Flughafen Zürich AG vor und nach der Ausgliederung entwickelt (bitte um Angaben über das letzte Gehalt vor Ausgliederung und die aktuelle Entschädigung)?
9. Durch welche Instanzen werden die Bezüge der erwähnten Betriebe festgelegt? Welche Regelungen unterliegen einer Genehmigung des Regierungsrates? Von welchen Regelungen dieser Staatsbetriebe (inklusive ZKB) hat der Regierungsrat Kenntnis?
10. Erachtet es der Regierungsrat als gerechtfertigt, wenn vom Staat treuhänderisch zur Aufsicht über kantonseigene Anstalten eingesetzte Aufsichtsgremien sich erfolgsabhängige Entschädigungen genehmigen? Wie beurteilt er die Situation, insbesondere bei der ZKB, wo das Bankpräsidium primär repräsentative und politische Funktionen wahrnimmt und nicht für das operative Geschäft verantwortlich ist?
11. Wie beurteilt der Regierungsrat solche Bonuspraktiken namentlich unter dem Gesichtspunkt der integralen Staatshaftung bei der ZKB, den EKZ und der Gebäudeversicherung sowie der Flughafen Zürich AG als Spezial-AG mit teilweiser Staatshaftung?
12. Wie beurteilt der Regierungsrat das vom ZKB-Bankpräsidenten vorgebrachte Argument des Datenschutzes, mit dem sich dieser weigert, der Öffentlichkeit nähere Auskunft über die Bonus-Regelungen zu geben? Ist der Regierungsrat der Meinung, § 21 des ZKB-Gesetzes zur Schweigepflicht des Bankrates verpflichtet diesen auch, über seine für sich selbst festgelegten Entschädigungen Stillschweigen zu halten?
13. Falls der Regierungsrat die Neigung verspüren sollte, gewisse gestellte Fragen nicht oder unvollständig zu beantworten: auf welchen gesetzlichen Rechtfertigungsgrund stützt er sich allfällig dabei? Ist er mit mir der Meinung, das Informationsrecht des Zürcher Volkes über die Sitten und Gebräuche in den Betrieben, die uns allen gehören, gehe auf jeden Fall vor?

14. Gemäss Besoldungsbeschluss vom März 1991 müssen die Mitglieder des Regierungsrates ihre Einkünfte aus Verwaltungsratsstätigkeiten, die sie im Auftrag des Kantons ausüben, an die Staatskasse abliefern. Wie hoch waren die Ablieferungen im letzten Jahr (bitte detaillierte Aufschlüsselung für alle Regierungsräte und betroffene Firmen)? Gilt die Abgabepflicht auch für ehemalige Regierungsräte und für kantonale Angestellte?
15. Was für Massnahmen sieht der Regierungsrat vor, um besoldungsmässig unerwünschten Entwicklungen vorzubeugen respektive diese zu korrigieren? Ist er namentlich bereit, dafür zu sorgen, dass im Rahmen der jeweiligen Geschäftsberichte Bezüge und Bonusregelungen für Direktoren und Aufsichtsgremien von kantonseigenen Betrieben offen gelegt werden? Wie stellt sich der Regierungsrat zur Forderung von generellen Richtlinien für Lohnobergrenzen (zum Beispiel durch Festlegung einer maximalen Bandbreite zwischen dem tiefsten und dem höchsten Lohn) und zum Verbot respektive zur Begrenzung von Bonusregelungen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peider Filli, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat die Anfrage, soweit sie die Geschäftspolitik der Zürcher Kantonalbank betrifft, in üblicher Weise zur Stellungnahme an das Präsidium der Zürcher Kantonalbank weitergeleitet. Mit Brief vom 26. April 2001 beantwortete das Staatsinstitut die ersten vier Fragen der Anfrage wie folgt:

«1. Bereits im Jahre 1994 wurde in der Zürcher Kantonalbank eine Bonusregelung eingeführt, welche in den folgenden Jahren modifiziert wurde. Das heute gültige Bonusmodell beruht auf dem Bankratsbeschluss vom 9. November 2000 und wurde der Kommission des Kantonsrates am 27. März 2001 im Detail dargelegt und erläutert. Die vollamtlich tätigen Mitglieder des Bankpräsidiums sind auf Grund bestimmter Faktoren in das System einbezogen; zur Bestimmung des Bonusbetrages der nebenamtlichen Bankräte wird der Bonusbetrag eines Präsidiumsmitgliedes in Lohnprozente umgerechnet und der so errechnete Prozentsatz auf der jährlichen Grundentschädigung der nebenamtlichen Bankräte ausgerichtet.

2. Der Bankrat hat am 27. März 2001 beschlossen, bezüglich der eigenen Bezüge die im November 2000 erlassene Regelung auszusetzen und dieselben Bonusbeträge zu beziehen wie im Vorjahr. Dies hat zu einer Reduktion um rund 60% geführt gegenüber den auf Grund der Regelung vom November 2000 errechneten Beträge.

3. Bezüglich der genauen Lohn- und Bonuszahlungen kann auf die Mitteilung der Kommission des Kantonsrates vom 12. März 2001 verwiesen werden, ergänzt durch die Ausführungen unter Ziffer 2.

4. Die reduzierten Boni sind ausbezahlt, wobei es zutrifft, dass einzelne Bankratsmitglieder darauf verzichtet haben.»

Zu den übrigen Fragen wird wie folgt Stellung genommen:

Sämtliche der genannten Gesellschaften entrichten an ihre Mitglieder lediglich im üblichen Rahmen liegende Verwaltungsrats honorare ohne Bonusbestandteil.

Im Rahmen der Privatisierung und der Marktöffnung führte die Flughafen Zürich AG erstmals ab dem Geschäftsjahr 2001 ein Bonussystem für das Kader ein. Das Bonussystem ist hierbei abhängig vom Erfolg auf Unternehmensstufe sowie von den individuellen Ergebnissen nach Geschäftseinheiten, wobei der Erfolgsanteil sich mit zunehmender Ergebnisverantwortung und Kompetenz der Funktion erhöht. Die übrigen Unternehmen weisen keine erfolgsabhängigen Entschädigungen auf.

Die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ) und die Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (GVZ) sind, wie die Zürcher Kantonalbank, selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts (§1 EKZ-Gesetz [LS 732.1] und §1 Gesetz über die Gebäudeversicherung [LS 862.1]). Es sei zum wiederholten Male daran erinnert, dass die Oberaufsicht dem Kantonsrat – und nicht dem Regierungsrat – obliegt und damit auch das Recht, die entsprechenden Informationen im Rahmen der jährlichen Abnahme der Jahresrechnung einzuholen.

Die EKZ vergütet für ein Mitglied des Verwaltungsrates eine Grundentschädigung von 9000 Franken, 12000 Franken für ein Mitglied des VR-Ausschusses, 15000 Franken für den Vizepräsidenten und 30000 Franken für den Präsidenten. Die Gebäudeversicherung zahlt ihren VR-Mitgliedern eine Jahresentschädigung von 8000 Franken und eine Spesenpauschale von 1000 Franken. Die jährliche Entschädigung für die Verwaltungsräte der Kan-

tag beträgt 3000 Franken. Die VR-Honorare für die Flughafen Zürich AG sind nicht öffentlich.

Die VR-Honorare der EKZ weisen keine wesentlichen Veränderungen auf, werden jedoch im Laufe der Zeit der Teuerungsentwicklung angepasst. Die Kantag hat Verwaltungsrats-honorare erst ab 1999 eingeführt, die GVZ und die Flughafen Zürich AG erst ab dem Geschäftsjahr 2000.

Aus Gründen des Datenschutzes kann auf die Frage 8 nicht eingetreten werden (vgl. Ausführungen unten). Hingegen ist anzufügen, dass die Salarierung des obersten Kaders in staatlichen Betrieben in zahlreichen Fällen nach wie vor unter dem Niveau vergleichbarer Arbeitsstellen in der Privatwirtschaft liegt.

Die Bezüge in den genannten Unternehmen werden wie folgt festgelegt:

Gesellschaft	VR-Honorare	Entscheid Bezüge GL-Mitglieder
EKZ	Verwaltungsrat	Verwaltungsrat
Flughafen Zürich AG	Verwaltungsrat	Verwaltungsratspräsident
GVZ	Verwaltungsrat	Verwaltungsrat
Kantag	Regierungsrat	Verwaltungsrat
ZKB	Bankrat	Bankrat

Wie dargelegt, kennen die Aufsichtsgremien der genannten Unternehmen, mit Ausnahme der Zürcher Kantonalbank, keine erfolgsabhängigen Entschädigungen ihrer Mitglieder. Da der Regierungsrat, im Gegensatz zu anderen Kantonen, keinen Einfluss auf die Geschäftspolitik der Zürcher Kantonalbank ausübt, liegt die Beurteilung, ob und in welchem Ausmass derartige erfolgsabhängige Entschädigungen für den ZKB-Bankrat und dessen Präsidium statthaft sind, in der Kompetenz des Kantonsrates als oberstes Aufsichtsorgan.

Mit Ausnahme der Zürcher Kantonalbank verfügt keine der erwähnten Gesellschaften über eine ausdrückliche Staatshaftung. Darüber hinaus ist kein materieller Zusammenhang zwischen Bonuszahlungen und der Frage der Staatshaftung zu erkennen.

Da die Frage 12 Bezug auf den Datenschutz nimmt, wurde der Datenschutzbeauftragte des Kantons zur Stellungnahme eingeladen. Mit Schreiben vom 26. April 2001 führt er hierzu aus: «Die Frage 12 der Anfrage des Kantonsrates bezieht sich auf das Argument des Datenschutzes. Der betroffenen Person steht es frei, gegenüber der Öffentlichkeit Informationen über ihre Entschädigungen für die Ausübung eines öffentlichen Amtes zu offenbaren oder dies zu verweigern. Im Zentrum steht vielmehr die Frage, ob ein öffentliches Organ – z.B. die ZKB, ihre Aufsichtskommission oder der Regierungsrat – berechtigt oder verpflichtet ist, solche Informationen öffentlich zu machen. Dazu ist der Zweck des Datenschutzgesetzes in Erinnerung zu rufen: Der Datenschutz bzw. das Datenschutzgesetz dient dem Schutz der Grundrechte bzw. Persönlichkeitsrechte von Personen, über die öffentliche Organe Daten bearbeiten (§1 Datenschutzgesetz DSG [LS 236.1]). Das DSG gibt die Rahmenbedingungen vor, damit öffentliche Organe Daten bearbeiten und damit in die Persönlichkeitsrechte Betroffener eingreifen dürfen. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob diese Voraussetzungen erfüllt sind und die Daten zum beabsichtigten Zweck in der vorgesehenen Art und Weise bearbeitet (bzw. bekannt gegeben) werden dürfen oder müssen. Dies ist auch für die Frage der Transparenz der Bonus-Regelungen der ZKB-Organen der Fall.

Die Anfrage nimmt ausserdem Bezug auf §21 des ZKB-Gesetzes. Diese Regelung über die Schweigepflicht der Organe und Angestellten der Bank und der Kommission des Kantonsrates hat – wie sich aus der Formulierung («... Verschwiegenheit über die Geschäfte der Bank ...») ergibt –, den Schutz der Kundenbeziehungen zum Ziel. Dieses «Bankgeheimnis» – wie es auch Art. 47 Bankengesetz (SR 952.0) statuiert – dürfte kaum für Lohn- und Entschädigungsregelungen von Bankorganen und Bankpersonal Geltung haben und spielt daher bei der Beurteilung keine Rolle.»

Darüber hinaus ist, wie der Datenschutzbeauftragte ausführt, folgender Grundsatz zu beachten: «Einen Anspruch auf Information hat im Prinzip nur dasjenige Organ, welches Kontroll- und Steuerungsfunktionen im betreffenden Bereich wahrnimmt; im Sinne der Verhältnismässigkeit wären deshalb bestimmte Informationen beispielsweise dem Parlament zugänglich, während andere dagegen nur einer parlamentarischen Kommission zu offenbaren wären.»

Diesem Gebot und der Möglichkeit der Informationsbeschaffung ist durch die geltenden formellen Grundlagen ausreichend Genüge getan, indem laut §8 Ziffer 9 des Geschäftsreg-

lementes der Zürcher Kantonalbank (LS 951.11), das der Kantonsrat am 24. November 1997 genehmigte, der Bankrat für die Festsetzung der Besoldung des Bankpräsidiums und der Entschädigung für die übrigen Mitglieder des Bankrates zuständig ist. Darüber hinaus wird der Kantonsrat im Rahmen der ihm obliegenden Aufsichtspflicht durch eine Kommission des Kantonsrates unterstützt, deren Aufgabe auch darin besteht, dem Kantonsrat Antrag über die Entlastung der Bankorgane zu stellen. Eine Entlastung der Bankorgane setzt somit voraus, dass die erforderlichen Auskünfte und Informationen vorgängig eingeholt und geprüft wurden, womit dem geforderten Transparenzgebot Rechnung getragen wird.

Wie erläutert, wurden die einzelnen Fragen, soweit die gesetzlichen Grundlagen dies zulassen und sie in die Zuständigkeit des Regierungsrates fallen, beantwortet. Im Hinblick auf das berechnete Informationsrecht der Öffentlichkeit wird auf die oben stehenden Ausführungen verwiesen.

Die Abordnung eines Mitgliedes des Regierungsrates in den Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft bedarf laut Art. 39 Absatz 1 der Kantonsverfassung der Bewilligung durch den Kantonsrat. Um welche Unternehmen es sich hierbei handelt, ist aus dem Staatskalender ersichtlich. Die Erfassung der Honorareinnahmen erfolgt dezentral über die jeweiligen Direktionen, weshalb keine entsprechenden Statistiken geführt werden. Mit Ausnahme der bereits genannten Gesellschaften ist die Frage der Verwaltungsratshonorare somit an die jeweiligen Gesellschaften zu richten. Grundsätzlich gilt die Abgabepflicht auch für ehemalige Regierungsräte und kantonale Angestellte.

Wie die aufgeführten Beispiele belegen, bestehen bei keinen der staatlich nahe stehenden Gesellschaften oder Aktiengesellschaften, bei denen Mitglieder des Regierungsrates im Verwaltungsrat vertreten sind, irgendwelche marktwirtschaftlich bedingten Auswüchse innerhalb des Besoldungssystems, die auch unter sozialpolitischen Aspekten nicht zu verantworten wären. Inwieweit vor allem die dem Privatrecht unterstellten Unternehmen inskünftig die Bezüge und Bonusregelungen des obersten Kadern und der Aufsichtsgremien, soweit sie nicht bereits publiziert werden, einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen wollen, obliegt einzig dem Verwaltungsrat der jeweiligen Aktiengesellschaft oder im Falle der Zürcher Kantonalbank dem Kantonsrat als Aufsichtsorgan. Soweit es sich um Abordnungen in staatlich beherrschte Unternehmen handelt, sind in diesem Zusammenhang ebenfalls die Erwägungen des Datenschutzbeauftragten von Interesse: «Personen, die ein politisches Amt wahrnehmen, in einem Führungsgremium oder in einer leitenden amtlichen Funktion tätig sind, sind generell einer grösseren Transparenz ausgesetzt und können weniger Persönlichkeitsschutz beanspruchen als etwa Staatsangestellte mit untergeordneten Funktionen. Eine erhöhte Transparenz besteht insbesondere gegenüber parlamentarischen oder politischen Kontrollorganen.

In Bezug auf die Frage nach der Höhe von Entschädigungen für solche Personen ist zwischen funktionsbezogenen und leistungsbezogenen Komponenten zu unterscheiden. Angaben, die sich rein auf die Funktion (Entschädigung für die Ausübung eines bestimmten Amtes) beziehen, sind tendenziell öffentlich, nicht hingegen Angaben, die mit der tatsächlichen Leistung im Rahmen der Tätigkeit zusammenhängen. So sind im Kanton Zürich der Einreihungsplan (Lohnklassen) und die Beträge der Lohnklassen (Lohnstufen) öffentlich (Anhänge 1 und 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz; LS 177.111). Ist die Funktion einer einzelnen Person bekannt – dies ergibt sich z.B. aus dem Staatskalender oder aus amtlichen Korrespondenzen –, kann dadurch die Bandbreite ihres Lohnniveaus festgestellt werden. Nicht öffentlich ist hingegen die tatsächliche Einstufung, die von den Qualifikationen und von der Leistung abhängig ist.

Trifft man die Annahme, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Verwaltung eingeführt wäre, dürfte man davon ausgehen, dass ebenfalls die Einreihung öffentlich wäre. Sobald jedoch leistungsbezogene Komponenten hinzukämen, wäre eine Grenze zu ziehen; bei solchen Informationen, die ein Persönlichkeitsprofil darstellen können, dürfen die schützenswerten privaten Interessen an der Geheimhaltung in der Regel andere Interessen an der Offenbarung überwiegen.»

Während das kantonale Besoldungssystem seit jeher durch Lohnbandbreiten gekennzeichnet ist, obliegt die Festlegung derartiger Bandbreiten sowie die Möglichkeit von Bonusregelungen bei Aktiengesellschaften – wie bereits dargelegt – dem Verwaltungsrat. So wenig ein generelles Verbot von Bonuszahlungen in einer liberalen Marktwirtschaft zu befürworten ist, so konsequenter sind jedoch allfällige Bonusentgelte als klar zu qualifizierende Messgrössen festzulegen und an strategischen Unternehmenszielen auszurichten, welche die persönliche Leistung des Kadern widerspiegeln. Insbesondere sollte bei der Ausrichtung

von Boni vermehrt die Nachhaltigkeit der unternehmerischen Tätigkeit und weniger die kurzfristige Gewinnmaximierung berücksichtigt werden. Und schliesslich dürften leistungsbezogene Salärbestandteile nur dann die erforderliche gesellschaftliche Akzeptanz erfahren, wenn sie dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen. Inwieweit zu leistende Bonuszahlungen als verhältnismässig einzustufen sind, ist im Einzelfall zu beurteilen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi