

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 240/2021

Sitzung vom 22. September 2021

### **1074. Motion (Gesetzliche Grundlage zur Bestellung von Führungsorganen in selbstständigen Organisationen)**

Kantonsrätin Esther Straub, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 14. Juni 2021 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Sammelvorlage zu unterbreiten, die in den Gesetzen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts klare Kriterien definiert für die Bestellung der strategischen Führungsorgane durch den Regierungsrat bzw. den Kantonsrat. Insbesondere sollen Ausschreibungsverfahren, Geschlechterverhältnis und Höchst- oder Durchschnittsalter sowie Einsitznahme des Regierungsrats definiert werden. Es sind insbesondere die Gesetze für das Universitätsspital Zürich, das Kantonsspital Winterthur, die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich, die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, die Universität Zürich, die Zürcher Fachhochschulen, die Gebäudeversicherung Zürich, die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, die BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich, die Zürcher Kantonalbank und die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich zu ändern.

Zudem soll der Regierungsrat sein Nominationsverfahren zur Bestellung der Abordnungen in private Organisationen wie die Axpo Holding AG, die Flughafen Zürich AG, die Opernhaus Zürich AG oder die Lehrmittelverlag AG, bei denen der Kanton eine bedeutende Beteiligung hat, an die verabschiedeten Kriterien anpassen.

#### *Begründung:*

Die Verfahren des Regierungsrats und des Kantonsrats zur Bestellung der Führungsorgane der zahlreichen selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen, bei denen der Kanton eine bedeutende Beteiligung hat, unterliegen weder gesetzlich noch auf Verordnungs- und Reglementsstufe klaren Kriterien und sind auch nicht untereinander abgestimmt. Die Richtlinien des Regierungsrats über die Public Corporate Governance halten lediglich fest, dass der Regierungsrat für jede bedeutende Beteiligung ein Anforderungsprofil für die Wahl ins Führungsorgan festlegt. Weder sind die konkreten Kriterien der Anforderungsprofile bekannt, noch sehen die PCG-Richtlinien Vorgaben vor, die übergreifend für alle vom Regierungsrat zu bestellen-

den Führungsorgane gelten. Auch das Ausschreibungsverfahren erfolgt uneinheitlich. Der Kantonsrat seinerseits beurteilt die formalen Kriterien, die einer Wahl zugrunde liegen sollen, oft anders als der Regierungsrat, hat die von ihm vorgenommenen Wahlen jedoch zu genehmigen. Zugleich entzieht er seine eigenen Nominationsverfahren derselben Debatte – ein widersprüchlicher und willkürlicher Prozess.

Ein transparentes, abgestimmtes Vorgehen drängt sich auf, zumal es sich um eine hohe Zahl bedeutender selbstständiger Organisationen handelt, die im Eigentum des Kantons sind oder an denen der Kanton eine bedeutende Beteiligung aufweist und die von gewählten Mandatsträgerinnen und -trägern strategisch geführt werden.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Esther Straub, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt Stellung genommen:

1. Die Motion geht davon aus, dass die Verfahren zur Bestellung der strategischen Führungsgremien selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat, weder gesetzlich noch auf Verordnungs- oder Reglementsstufe klaren, einheitlichen Kriterien unterliegen würden. Wie bereits in den Stellungnahmen zur Motion KR-Nr. 188/2018 betreffend Gesetzliche Grundlage für ein Reglement zur Bestellung von Führungsorganen in selbstständigen Organisationen und zum Postulat KR-Nr. 272/2018 betreffend Code of Conduct zur Bestellung von Führungsorganen in selbstständigen Organisationen erörtert, trifft dies nicht zu. In den §§ 13a und 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) sowie in den Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (mit Änderungen vom 3. Juli 2019; PCG-Richtlinien) bestehen Vorgaben des Regierungsrates für die Bezeichnung aller von ihm zu bestellenden Vertretungen in den strategischen Führungsgremien dieser Organisationen. In § 55 VOG RR sind die Gesamtwahl bzw. -erneuerung jeweils zu Beginn der Amtsdauer des Regierungsrates aufgrund von Nominationen der Direktionen, eine ordentliche Amtsdauer von vier Jahren, die Möglichkeit der Wiederwahl, die ausgewogene Berücksichtigung der Geschlechter und das Höchstalter von 70 Jahren bei der Wahl oder Wiederwahl vorgegeben. In begründeten Einzelfällen kann der Regierungsrat Ausnahmen von der Altersgrenze zulassen.

Gemäss Ziff. 12.2 der PCG-Richtlinien legt der Regierungsrat für jede bedeutende Beteiligung ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest. Gemäss Ziff. 12.3 nehmen Mitglieder des Regierungsrates oder der Gerichte, Verwaltungsangestellte oder mandatierte Drittpersonen 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. Gemäss Ziff. 12.4 ist ein Doppelmandat mit gleichzeitigem Vorsitz im obersten Führungsorgan und der Geschäftsleitung ausgeschlossen. Gemäss § 13a Abs. 6 VOG RR ist bei der Bezeichnung der Vertretungen in Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts darauf zu achten, dass keine Interessenkonflikte mit anderen Funktionen der Personen, welche die Vertretungen wahrnehmen, entstehen können.

Die genannten Vorgaben gelten sowohl für die Bestellung der strategischen Führungsgremien der selbstständigen Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts als auch der privatrechtlichen Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat. Die von der Motion verlangten Regelungen bestehen damit bereits weitgehend und stellen in Anbetracht der sehr unterschiedlichen Ausrichtung der verschiedenen Anstalten und Organisationen eine verhältnismässig weitgehende Regulierung dar. Sie erlauben es dem Kantonsrat, seine Oberaufsicht wahrzunehmen und deren Einhaltung durch den Regierungsrat bei der Genehmigung von dessen Wahlbeschlüssen zu überprüfen.

Formal folgen die Regelungen der bestehenden Rechtssystematik. Es wäre nicht zweckmässig, sie zusätzlich in den Spezialgesetzen zu den einzelnen selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons zu verankern. Bei einer solchen Systematik müsste die Anpassung eines Kriteriums zu Revisionen aller Spezialgesetze zu Beteiligungen führen, was äusserst schwerfällig wäre. Zudem müssten die bestehenden allgemeinen Regelungen in der VOG RR und in den PCG-Richtlinien parallel dazu dennoch bestehen bleiben, damit auch die Beteiligungen des Kantons an privatrechtlichen Organisationen erfasst würden. Dadurch würde die Regelung dieser Gegenstände doppelspurig in unterschiedlichen Erlassen geführt.

2. Über die in den §§ 13a und 55 VOG RR sowie in Ziff. 12 der PCG-Richtlinien bereits heute verankerten Anforderungen hinaus verlangt die Motion die Verankerung weiterer allgemeiner Anforderungen an die Bestellung der Führungsorgane selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen. Der Regierungsrat lehnt diese aus folgenden Gründen ab:

- *Einheitliche Kriterien der Anforderungsprofile:* Die Beteiligungen erfüllen sehr unterschiedliche Aufgaben und unterscheiden sich bezüglich Rechtsform sowie Umfang der Beteiligung des Kantons. Die Führung eines Spitals bedingt andere Qualifikationen der Mitglieder des Führungsorgans als die Führung des Opernhauses oder der Elektrizitätswerke. Einheitliche Kriterien der Anforderungsprofile wären deshalb nicht zweckmässig. Gemäss Ziff. 12.2 der PCG-Richtlinien legt der Regierungsrat vielmehr für jede bedeutende Beteiligung des Kantons gesondert ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest. So können für jede Beteiligung die geeignetsten Personen eingesetzt werden. Der Regierungsrat wird künftig darauf achten, dass das Anforderungsprofil gemäss Ziff. 12.2 der PCG-Richtlinien im jeweiligen Genehmigungsantrag an den Kantonsrat dargelegt wird, sofern für die Wahl des Mitglieds eines Führungsgremiums die Genehmigung des Kantonsrates erforderlich ist.
- *Öffentliche Ausschreibung:* Die Mehrzahl der Mandate zur Vertretung des Kantons in Führungsorganen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen wird im Rahmen von Teilzeitpensen ausgeübt. Die dafür infrage kommenden Kandidatinnen und Kandidaten sind meist bereits in anderer Funktion erwerbstätig und suchen nicht aktiv nach einem neuen Engagement. Sie werden in den meisten Fällen durch gezielte Ansprache gewonnen. Öffentliche Ausschreibungen derartiger Mandate führen zu einer grossen Zahl nicht verwertbarer Bewerbungen und kommen Pro-forma-Ausschreibungen gleich, die es zu vermeiden gilt. Eine Pflicht zur öffentlichen Ausschreibung aller Mandate wäre deshalb nicht zielführend.
- *Anforderungen an ein transparentes Verfahren:* An die Transparenz des Behördenhandelns bestehen mit Art. 49 und 17 der Kantonsverfassung (LS 101) allgemeine Anforderungen, die allerdings aufgrund der Persönlichkeitsrechte der von einem Wahlverfahren betroffenen Personen nur begrenzt wahrnehmbar sind. Die Behörden sind allgemein zu rechtsstaatlichem Handeln verpflichtet, u. a. zum Ausstand bei einer Wahl im Fall eines Interessenkonflikts. Rechtssystematisch wäre es nicht zweckmässig, diese bestehenden allgemeinen Anforderungen an das Behördenhandeln zusätzlich noch gesondert für die Bestellung von Führungsorganen zu verankern.

3. Zur Bestellung der Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums der Zürcher Kantonalbank nahm der Bankrat der Zürcher Kantonalbank mit Schreiben vom 9. August 2021 und unter Bezugnahme auf die gegenwärtig im Kantonsrat hängige Änderung des Reglementes über die Vorbereitung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums der Zürcher Kantonalbank (KR-Nr. 287/2020; LS 951.11) wie folgt Stellung: «Die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums der Zürcher Kantonalbank werden vom Kantonsrat gewählt. Verfahren und Grundlagen dieser Wahlen sind im vom Kantonsrat erlassenen Reglement über die Vorbereitung der Wahlen für die Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums der Zürcher Kantonalbank vom 25. November 2013 (Wahlreglement) geregelt. Auf Veranlassung der Finma, die in dieses Wahlverfahren ebenfalls involviert ist, soll das Wahlreglement revidiert werden. [...] Sowohl unter dem geltenden Wahlreglement wie auch unter dem vorgeschlagenen revidierten Wahlreglement bleibt es den Parteifraktionen überlassen, ob und inwieweit sie das zu besetzende Bankrats- oder Bankpräsidiumsmandat öffentlich ausschreiben. Die von den Parteifraktionen nominierten Kandidatinnen und Kandidaten müssen jedoch die persönlichen und fachlichen Voraussetzungen, die an das Mandat geknüpft werden, erfüllen. [...] Wird das Wahlreglement in der vorliegenden, von der Finma gutgeheissenen Form revidiert, sieht der Bankrat der Zürcher Kantonalbank keinen weiteren Anpassungsbedarf, was die Bestellung der Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums der Zürcher Kantonalbank betrifft.»

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 240/2021 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**