

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 188/2018

Sitzung vom 3. Oktober 2018

961. Motion (Gesetzliche Grundlage für ein Reglement zur Bestellung von Führungsorganen in selbstständigen Organisationen)

Die Kantonsrätinnen Esther Straub und Kathy Steiner, Zürich, haben am 25. Juni 2018 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die es dem Kantonsrat ermöglicht, ein Reglement zu erlassen zur Bestellung von Führungsorganen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts sowie privater Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat beispielsweise (nicht abschliessend) des Universitätsspitals Zürich, der Psychiatrischen Universitätsklinik, der Universität Zürich, des Kantonsspitals Winterthur, der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürich Unterland, der Gebäudeversicherung Zürich, des Flughafens Zürich AG, der Abraxas Informatik AG, der Opernhaus Zürich AG, der Zürcher Fachhochschulen oder der Schweizerischen Nationalbank.

Begründung:

Das Verfahren des Regierungsrats zur Bestellung von Führungsorganen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat, ist nicht geregelt. 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 (Richtlinie 12.2). Weder sind die konkreten Kriterien der Anforderungsprofile bekannt noch sehen die PCG-Richtlinien Vorgaben vor, die übergreifend für alle Führungsorgane gelten. Auch das Ausschreibungsverfahren erfolgt uneinheitlich. Während z. B. zur Besetzung neuer Gremien eine öffentliche Ausschreibung erfolgt (so neulich bei den Spitalräten der Psychiatrischen Universitätsklinik und der Integrierten Psychiatrie Winterthur – Zürich Unterland), ist bei Ersatzwahlen keine Ausschreibung vorgesehen (so jüngst beim Spitalrat des Universitätsspitals Zürich).

Eine Regelung für ein einheitliches und transparentes Vorgehen drängt sich auf, zumal es sich um eine hohe Zahl selbstständiger Organisationen handelt, die im Eigentum des Kantons sind oder an denen der Kanton eine namhafte Beteiligung aufweist und die durch vom Regierungsrat gewählte Mandatsträgerinnen und -träger strategisch geführt werden.

Damit der Kantonsrat seine Oberaufsicht wahrnehmen kann, braucht es eine gesetzliche Grundlage, auf der er ein Reglement zur Bestellung dieser Führungsorgane erlassen und damit das Auswahlverfahren und dessen Kriterien definieren kann. So kann das Reglement zum Beispiel die öffentliche Ausschreibung verordnen, ein Höchstalter für amtierende Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einführen oder ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis für die Führungsorgane festschreiben.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

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

1. Die Motion geht davon aus, dass das Verfahren zur Bestellung von Führungsorganen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat, nicht einheitlich für alle Führungsorgane geregelt sei. Dies trifft allerdings nicht zu. In § 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, LS 172.11) bestehen allgemeine Vorgaben des Regierungsrates für die Bezeichnung von Vertretungen in Unternehmungen, Anstalten und anderen Organisationen. Vorgegeben 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 sowie das Höchstalter von 70 Jahren bei der Wahl oder Wiederwahl. Damit ist die rechtliche Grundlage vorhanden, die es dem Kantonsrat erlaubt, seine Oberaufsicht wahrzunehmen und die Einhaltung dieser Vorgaben durch den Regierungsrat zu überprüfen.

2. Die Motion sieht einen Ersatz dieser Regelung durch eine Regelung auf Gesetzesstufe mit Ausführungsbestimmungen durch den Kantonsrat in Form eines Reglementes vor. Der Regierungsrat spricht sich gegen eine solche Neuregelung aus. Gemäss Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) sind alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes zu erlassen. Dabei fällt der Erlass der Gesetze in die Zuständigkeit des Kantonsrates (Art. 54 Abs. 1 lit. b KV). Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV). Der Erlass von Verordnungen fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates (Art. 67 Abs. 2 KV). Vor diesem rechtlichen Hintergrund ist die verlangte Regelung in dreierlei Hinsicht abzulehnen: Erstens scheint es fraglich,

ob die verlangten Regelungen als «wichtige Rechtssätze» im Sinne von Art. 38 Abs. 1 KV einzustufen sind, womit für deren Erlass der Kantonsrat zuständig wäre. Davon gehen auch die Motionärinnen aus, indem sie sich eine Regelung nicht auf Stufe Gesetz, sondern auf Stufe «Reglement» vorstellen. Regelungen unterhalb der Gesetzesstufe werden gemäss Kantonsverfassung in der Form einer Verordnung erlassen. Gemäss dem Gewaltenteilungsprinzip, das der Kantonsverfassung zugrunde liegt, ist für den Erlass von Verordnungen der Regierungsrat zuständig. Insofern erweist sich die Stossrichtung, wonach der Kantonsrat die Ausführungsbestimmungen erlassen soll, als Verstoss gegen Sinn und Geist der Kantonsverfassung. Zweitens geht die Kantonsverfassung davon aus, dass Ausführungsbestimmungen zu Gesetzen in der Form einer Verordnung ergehen. Insofern vermag das Begehren, wonach eine gesetzliche Grundlage für ein Reglement zu schaffen sei, nicht zu überzeugen. Drittens bestehen die von den Motionärinnen verlangten Grundlagen bereits weitgehend (§ 55 VOG RR), weshalb nicht ersichtlich ist, inwiefern mit der Schaffung der verlangten Gesetzgebung ein Mehrwert geschaffen würde. Insofern erweist sich die beabsichtigte Regelung als unnötig (vgl. nachfolgend, Ziff. 3).

3. Über die in § 55 VOG RR bereits heute verankerten Anforderungen hinaus schlägt die Motion beispielhaft weitere rechtlich zu verankernde Anforderungen an die Bestellung der Führungsorgane selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen vor. Der Regierungsrat lehnt diese allgemeinen Anforderungen aus folgenden Gründen ab:

- *Konkrete Kriterien der Anforderungsprofile:* Gemäss Ziff. 12.2 der PCG-Richtlinien legt der Regierungsrat für jede bedeutende Beteiligung des Kantons gesondert ein Anforderungsprofil für die Wahl ins oberste Führungsorgan fest. Dies, weil die Beteiligungen sehr unterschiedliche Aufgaben erfüllen. So bedingt die Führung eines Spitals andere Anforderungen an die Qualifikation der Mitglieder des Führungsorgans als diejenige des Opernhauses oder der Elektrizitätswerke. Allgemeine Vorgaben für die Anforderungsprofile aller Führungsorgane sind deshalb nicht zweckmässig.
- *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. Eine Ausschreibung brächte deshalb oft nicht das gewünschte Ergebnis und damit unnötigen Mehraufwand mit sich.

- *Anforderungen an ein transparentes Verfahren:* An die Transparenz des Behördenhandelns bestehen mit Art. 49 und 17 KV 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, wie 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.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 188/2018 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli