

Sitzung vom 13. November 2019

**1043. Motion (Maximal-Entscheidungen in kantonalen
und kantonsnahen Unternehmen)**

Kantonsrat Markus Späth-Walter, Feuerthalen, Kantonsrätin Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Kantonsrat Andreas Daurù, Winterthur, haben am 19. August 2019 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass in allen kantonalen oder kantonsnahen Unternehmen die Mitglieder des strategischen Steuerungsgremiums und die mit der Geschäftsführung betrauten Personen angemessen entschädigt werden. Die Maximal-Entscheidung eines Mitarbeitenden darf unter allen Titeln 1 Mio. Franken nicht übersteigen. Die Regelung gilt auch für allfällige Tochterunternehmen der kantonalen und kantonsnahen Unternehmen.

Die entsprechenden Reglemente sind, soweit nicht der Kantonsrat zuständig ist, den zuständigen Aufsichtskommissionen zur Genehmigung vorzulegen. Diese sind auch zuständig für die Genehmigung allfälliger Abweichungen im Einzelfall.

Begründung:

In den vergangenen Monaten gaben die zum Teil hohen bis sehr hohen Gehaltsbezüge und Bonuszahlungen bei den von Bund (SBB, Post, Swisscom etc.), Kantonen oder anderen öffentlichen Gemeinwesen kontrollierten Betrieben und Organisationen (z. B. Spitäler) viel zu reden. Zu Recht: Wie die Forschung zeigt, entfalten übertriebene Lohnunterschiede, für die primär die Zahlungen an die Unternehmensspitze verantwortlich sind, volkswirtschaftlich negative Folgen. Sie erschüttern das Vertrauen der Öffentlichkeit in die betroffenen Unternehmen und ins System der Marktwirtschaft. Der Reallohn-Zuwachs in den mittleren und unteren Einkommenssegmenten erreichte in den letzten Jahren kaum je 2%. Dieses anhaltend bescheidene Lohnwachstum kann mit der Entwicklung der Spitzengehälter bei weitem nicht Schritt halten.

Eine besondere Sensibilität bezüglich Spitzensalären darf dabei von der öffentlichen Hand erwartet werden. Im Bereich der Kernverwaltungen werden dabei generell keine übertriebenen Spitzenentscheidungen ausgerichtet. Anders präsentiert sich die Situation aber bei Unternehmen, welche als öffentlich-rechtliche Anstalten oder als Aktiengesellschaften eine eigene juristische Persönlichkeit besitzen, bei denen aber die öffentliche Hand als Allein- oder Haupteigner fungiert. Die Entwicklung

in den letzten Jahren hat nachgewiesenermassen zu einem ungesunden Wachstum der Lohnunterschiede zwischen dem Top-Management und den übrigen Lohnempfängenden geführt.

Die Antwort des Regierungsrats auf die Interpellation KR-Nr. 92/2018 von Stefan Feldmann, Daniel Häuptli und Lorenz Schmid schafft Transparenz bezüglich der höchsten Entschädigungen, die in Unternehmen im Eigentum des Kantons ausgerichtet werden. Bezüge, die das Bruttogehalt des Regierungsrates übersteigen, bezogen demzufolge Führungsmitglieder bei den EKZ, beim Kantonsspital Winterthur und beim Universitäts-spital. Im Gegensatz zum Regierungsrat hat sich der Bankrat der ZKB geweigert, die Interpellation transparent zu beantworten. Aus der Antwort (und den Geschäftsberichten) ist immerhin zu entnehmen, dass die Mitglieder der ZKB-Geschäftsleitung in den letzten Jahren ein Mehrfaches eines regierungsrätlichen Gehalts beziehen und ihre durchschnittlichen Bezüge die Millionengrenze deutlich übersteigen.

Solche Entschädigungen stehen in keinem rationalen Verhältnis zur erbrachten Leistung. Das gilt umso mehr, als in jedem Unternehmen die Leistungen von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemeinsam und nicht von der Spitze allein erbracht werden. Diese Entwicklung stösst in der Bevölkerung zu Recht auf Unverständnis. Besonders stossend sind solche übertriebenen Bezüge bei Unternehmungen, bei denen die wirtschaftlichen Risiken von der Allgemeinheit getragen werden.

Mit einer gesetzlichen Regelung ist deshalb sicherzustellen, dass die Löhne der kantonalen und kantonsnahen Unternehmungen angemessen sind. Als absolute Obergrenze gilt dabei eine Million Franken. Sie berücksichtigt das vergleichsweise hohe Lohnniveau auf dem Zürcher Arbeitsmarkt.

Die nötigen Bestimmungen sind entweder über eine Anpassung der jeweiligen Spezialgesetze oder auf dem Weg über die entsprechenden Eigentümerstrategien zu erlassen.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Markus Späth-Walter, Feuerthalen, Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, und Andreas Daurù, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

In der Beantwortung der Interpellation KR-Nr. 92/2018 betreffend Entschädigungspraxis bei vom Kanton ganz oder teilweise kontrollierten Anstalten und Organisationen haben der Regierungsrat und die Geschäftsleitung des Kantonsrates über die Ausrichtung hoher Gesamtschädigungen in vom Kanton ganz oder mehrheitlich kontrollierten Beteiligungen Auskunft gegeben. 2017 wurde sieben Personen am Universi-

tätsspital Zürich (USZ) und einer Person am Kantonsspital Winterthur (KSW) eine Gesamtentschädigung von mehr als 1 Mio. Franken ausgerichtet. Gesamtentschädigungen zwischen Fr. 430 000 und 1 Mio. Franken erzielten 44 Personen am USZ, elf Personen am KSW, eine Person in den Elektrizitätswerken des Kantons Zürich (EKZ) und eine Person im Bankrat der Zürcher Kantonalbank (ZKB). Die Gesamtvergütung der Generaldirektion der ZKB belief sich für das Jahr 2017 auf 13,2 Mio. Franken. Ihre acht Mitglieder erhielten zudem Anwartschaften im Umfang von insgesamt 2,2 Mio. Franken. Die Person mit der höchsten Vergütung erhielt 1,9 Mio. Franken Salär und variable Vergütung, 0,2 Mio. Franken für Vorsorgeleistungen und sonstige Vergütungen sowie eine Anwartschaft von Fr. 365 000 (Geschäftsbericht 2017 der ZKB, Vergütungsbericht, S. 69–77). Eine gesetzliche Regelung der Höchstentschädigungen in kantonalen und kantonsnahen Unternehmen würde damit in erster Linie die kantonalen Spitäler, die EKZ und die ZKB betreffen.

Zu den Entschädigungen der Mitglieder der strategischen Steuerungsgremien und der Geschäftsleitungen der kantonalen und kantonsnahen Unternehmen ist allgemein festzuhalten, dass sie sich namentlich nach der Tragweite der Entscheidungen und Risiken richten sollen, welche diese zu verantworten haben. Die kantonalen und kantonsnahen Unternehmen sollen dabei über die erforderliche Flexibilität verfügen, um auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben und den gesetzlichen Auftrag sachgerecht zu erfüllen. Die Entschädigungspraxis ist ein wichtiger Bestandteil der Organisationsführung und als solcher an die jeweiligen Umstände einer Organisationseinheit anzupassen. Faktoren wie Strategie, Aufgabenfelder, regionale Ausrichtung und das öffentliche Interesse setzen den Rahmen, innerhalb dessen die Organisationsleitung ein Entschädigungssystem ausgestaltet und anwendet. Daher besteht in den Beteiligungen des Kantons Zürich kein einheitliches Entschädigungssystem.

Kantonale Spitäler

Zu den kantonalen Spitälern ist vorab festzustellen, dass sich die Motion auf die Entschädigung der Mitglieder der strategischen Steuerungsgremien und der Geschäftsleitungen bezieht, also auf die Mitglieder der Spitalräte und der Spitaldirektionen. Gegenwärtig wird kein Mitglied der Spitalräte mit mehr als Fr. 120 000 entschädigt (vgl. RRB Nrn. 848/2016, 1229/2018, 812/2018, 1231/2018, 448/2017, 384/2018) und die Saläre der Spitaldirektoren von USZ, PUK, KSW und ipw erreichen die in der Motion genannte Grenze von 1 Mio. Franken ebenfalls nicht.

Gesamtentschädigungen von mehr als 1 Mio. Franken werden einigen Klinikdirektorinnen und -direktoren des USZ sowie einem Chefarzt des KSW ausgerichtet. Sie sind weitgehend auf das Gesetz über die ärztlichen Zusatzhonorare (ZHG, LS 813.14) zurückzuführen und nur mit Honoraren aus Behandlungen von privat versicherten Patientinnen und Patien-

ten möglich. Das ZHG erlaubt den Klinikdirektorinnen und -direktoren, bis zu 40% der erwirtschafteten Honorare aus privaten Zusatzversicherungen (bzw. bei ambulanten Behandlungen aus der ärztlichen Leistungskomponente) als Leistungsprämien sich selber zuzuteilen, indem sie selber über die Verteilung der Klinikpoolgelder entscheiden können (§ 5 Abs. 2 ZHG). Die Spitalleitungsorgane können die Verwaltung der ärztlichen Zusatzhonorare, die in die Klinikpools fliessen, kaum beeinflussen. Je mehr privat versicherte Patientinnen und Patienten die Kliniken behandeln, desto höher sind die Saläre ihrer Direktorinnen und Direktoren.

Um die Stellung der Spitalleitungsorgane zu verbessern, beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat 2017 eine Änderung des ZHG (Vorlage 5244). Diese sah vor, dass neu der Spitalrat über die Zuteilung der erwirtschafteten Zusatzhonorare entscheidet. Dies hätte ihm erlaubt, die Gelder gerechter zu verteilen, beispielsweise auch an das nichtärztliche Personal. Gleichzeitig hätte dadurch ein Anreiz beseitigt werden können, unnötige Behandlungen durchzuführen. Der Kantonsrat trat jedoch nicht auf diese Vorlage ein. Ohne Änderung des ZHG bleibt die Einflussnahme der Spitalleitungsorgane auf die Entwicklung der Chefarztgehälter stark eingeschränkt.

Eine eigentliche Deckelung der Chefarztgehälter wäre auf jeden Fall abzulehnen, denn sie würde vor allem das USZ vor erhebliche Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Chefärztinnen und Chefarzten stellen. Das USZ steht nicht nur innerschweizerisch in Konkurrenz zu anderen Universitätsspitalern, sondern vor allem auch international. Soll es die Leistungsaufträge im Bereich der hochspezialisierten Medizin weiterhin umfassend erfüllen können, braucht es genügend Spielraum für Lohnverhandlungen, damit es einerseits das bestehende ärztliche Personal halten und andererseits das notwendige neue ärztliche Personal gewinnen kann.

Elektrizitätswerke des Kantons Zürich

Bei den EKZ handelt es sich um eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 Gesetz betreffend die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich [EKZ-Gesetz, LS 732.1]), die unter der Oberaufsicht des Kantonsrates steht (§ 9 Abs. 1 EKZ-Gesetz). Der Verwaltungsrat der EKZ hat sicherzustellen, dass die für die EKZ wesentlichen Rechtsvorschriften eingehalten werden. Der Verwaltungsrat besteht aus 15 Mitgliedern, wovon 13 vom Kantonsrat und zwei vom Regierungsrat aus seiner Mitte gewählt werden (§ 10 EKZ-Gesetz). Gemäss § 2 Abs. 1 lit. d der Verordnung über die Organisation und Verwaltung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (LS 732.11) obliegt dem Verwaltungsrat der Erlass eines Geschäftsreglementes für die Organe der EKZ sowie die Festsetzung der Entschädigung seiner Mitglieder.

Mit diesen Bestimmungen können der Kantonsrat (indirekt durch die Wahl von 13 der 15 Mitglieder des Verwaltungsrates) und der Regierungsrat (direkt durch den Einsitz von zwei Mitgliedern im Verwaltungsrat) die Festsetzung der Entschädigungen der Organe der EKZ ausreichend beeinflussen. Es besteht kein Bedarf für weiterführende gesetzliche Regelungen.

Zürcher Kantonalbank

Die ZKB steht als öffentlich-rechtliche Anstalt unter der Oberaufsicht des Kantonsrates, mit deren Durchführung eine Kommission des Kantonsrates beauftragt ist (§§ 11 f. Kantonalbankgesetz [LS 951.1]). Dem Kantonsrat obliegt die Wahl der Mitglieder des Bankrates und des Bankpräsidiums, die Genehmigung von Richtlinien, welche die Erfüllung des Leistungsauftrags im Einzelnen umschreiben, die Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts der Bank sowie die Entlastung der Bankorgane. Gemäss § 6 Abs. 4 des Kantonalbankgesetzes erlässt der Bankrat ein Reglement über die Entschädigungen seiner Mitglieder, das vom Kantonsrat zu genehmigen ist. Der für die Durchführung der Oberaufsicht bestimmten Kommission obliegt die Überwachung der Einhaltung der Entschädigungsregelung (§ 12 Abs. 3 Ziff. 7 Kantonalbankgesetz). Aufgrund dieser Regelung kann der Kantonsrat die Festsetzung der Entschädigungen des Bankrates ausreichend beeinflussen.

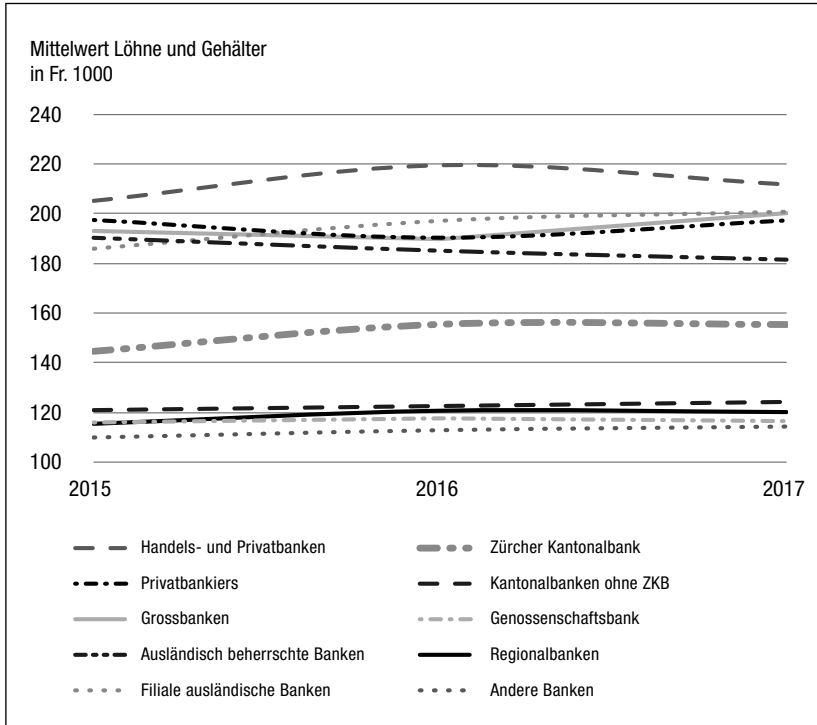
Aufgrund der bestehenden Zuständigkeitsordnung hat der Regierungsrat den Bankrat eingeladen, sich zur Motion KR-Nr. 249/2019 zu äussern. Dieser nimmt wie folgt Stellung:

«Der Bankrat teilt die Einschätzung, dass die Vergütungsthematik in kantonalen und kantonsnahen Unternehmen eine besondere Sensibilität aufweist. Die Zürcherinnen und Zürcher als wirtschaftliche Eigentümerinnen und Eigentümer der Zürcher Kantonalbank und der Kantonsrat als deren Vertreter haben ein Interesse daran, dass die Mitarbeitenden ihrer Bank angemessen vergütet und die Bezüge der obersten Gremien ausgewiesen werden. Dieser Verantwortung ist sich der Bankrat bewusst. Er setzt sich deshalb regelmässig und intensiv mit der Vergütungspraxis der Bank auseinander. Diese ist auf die Geschäftsstrategie abgestimmt, richtet sich nach den Zielen und Werten der Bank, trägt ihren langfristigen ökonomischen Interessen Rechnung und unterstützt ein solides und wirksames Risikomanagement. Transparenz und Angemessenheit sind dabei leitende Grundsätze:

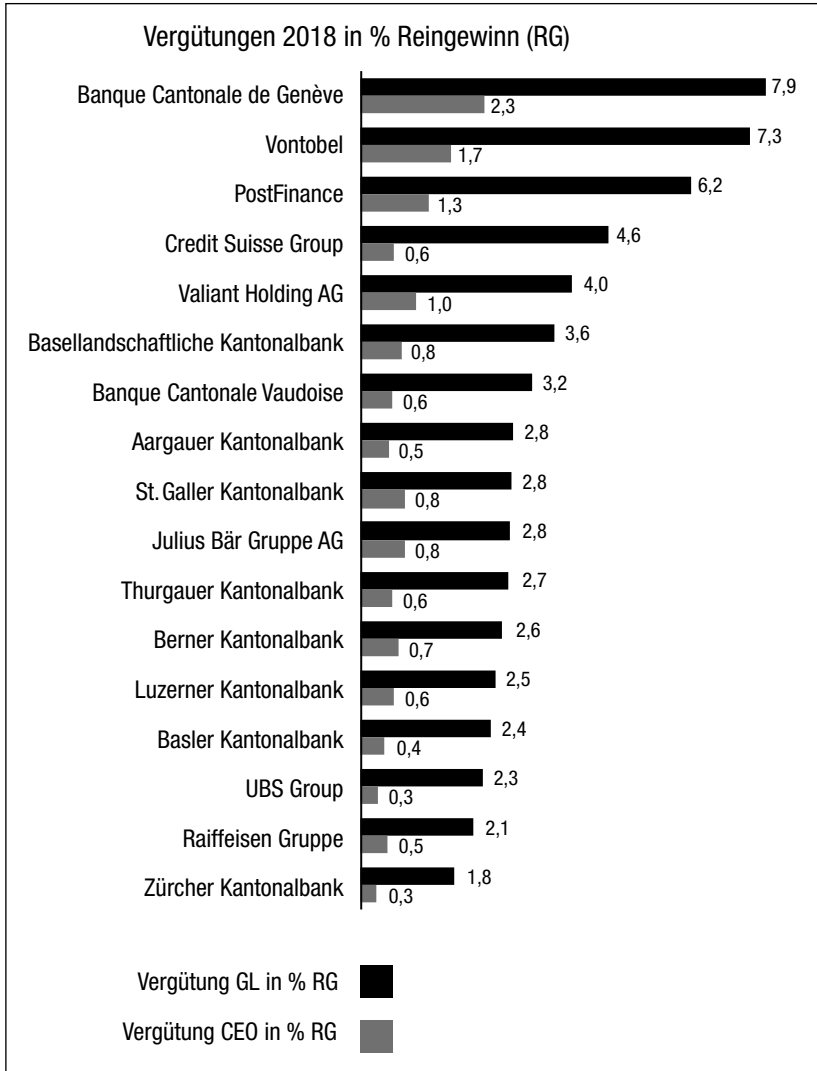
- Transparenz: Die Bezüge von Generaldirektion und Bankrat werden jährlich öffentlich ausgewiesen, womit sich die Bank freiwillig an den Vorgaben für börsenkotierte Aktiengesellschaften orientiert (vgl. Vergütungsbericht des Geschäftsjahrs 2018).

- Angemessenheit: Die Durchschnittsvergütung aller Mitarbeitenden liegt im Mittelfeld der schweizerischen Finanzakteure, was der Position der Zürcher Kantonalbank als viertgrösster Bank der Schweiz und systemrelevantes Institut mit einem breit diversifizierten Angebot entspricht (vgl. Grafik 1). Die Vergütung der Mitglieder der Generaldirektion liegt deutlich unter dem Mittelfeld der schweizerischen Finanzakteure: In Prozent des Reingewinns fällt sie tiefer aus als jene von Grossbanken, Privatbanken, grossen Inlandbanken und auch anderen Kantonalbanken (vgl. Grafik 2). Insgesamt verwendet die Zürcher Kantonalbank über 70% ihres Gewinns für die Ausschüttung an Kanton und Gemeinden und die Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis, was im Vergleich zu anderen Finanzinstituten ein hoher Wert ist. Die Interessen des Kantons mit denen der Bank und der Mitarbeitenden in Einklang zu bringen, ist eine wesentliche Zielsetzung, die der Bankrat mit seiner Vergütungspraxis erfolgreich verfolgt.

Grafik 1: Durchschnittsvergütung aller Mitarbeitenden bei verschiedenen Bankentypen



Grafik 2: Vergütung von Geschäftsleitung und CEO in Prozent des Reingewinns bei verschiedenen Banken



Die Festlegung einer Maximalentschädigung, wie sie die Motionäre und die Motionärin fordern, würde für die Zürcher Kantonalbank mit erheblichen Risiken einhergehen und potenziell weitreichende negative Folgen zeitigen, die auch Kanton und Wirtschaftsraum Zürich zu spüren bekämen. In mehreren Geschäftsfeldern würde es unmöglich oder markant schwerer, geeignete Management- und Fachkräfte zu rekrutieren.

ren und zu halten. Betroffen von der vorgesehenen Begrenzung der Entschädigung wäre nicht nur die Geschäftsleitung, sondern es ergäben sich auch mittelbare Auswirkungen auf das generelle Lohngefüge der Bank. Zudem entstünde das reale Risiko, beim bevorstehenden Generationenwechsel der Geschäftsleitung die potenziell geeignetsten internen und externen Nachfolgekandidatinnen und -kandidaten nicht einmal für den Auswahlprozess motivieren zu können.

Falls Geschäftsfelder künftig nicht mehr mit ausreichend qualifizierten Management- und Fachkräften besetzt werden könnten, müssten sie zurückgefahren oder aufgegeben werden – auch, um rechtliche Vorgaben und Risk-Bestimmungen weiterhin einhalten zu können. Eine Bank darf zahlreiche Geschäfte nur dann betreiben, wenn sie über die entsprechenden Management- und Fachkräfte verfügt (vgl. «Gewährsartikel» des Bankengesetzes, Anforderungen gemäss FINMA-Rundschreiben 2017/1 «Corporate Governance – Banken» und die im Kantonalbankgesetz unter Verweis auf das Aktienrecht verankerte Haftung der Organe für Pflichtverletzungen). Betroffen wären im Besonderen die Geschäftsbereiche Vermögensverwaltung, Handels- und Kapitalmarkt, das Geschäft mit institutionellen Kunden und grösseren Firmenkunden sowie Fachabteilungen wie Risiko Management, Legal & Compliance und Finanzen.

Die von den Motionären und der Motionärin geforderte Begrenzung der Entschädigungen bedroht somit das Geschäftsmodell der Zürcher Kantonalbank als umfassende Universalbank. Der innovative, offene und exportorientierte Wirtschaftsraum Zürich würde in mehreren Geschäftsbereichen eine Alternative zu den beiden Grossbanken verlieren. Die in den letzten zwanzig Jahren erarbeitete Diversifikation der Geschäftstätigkeit und Ertragsstrukturen wäre gefährdet. In dieser Zeit konnte die Abhängigkeit vom Zinsgeschäft reduziert werden. Im Gegenzug wurde das Handels-, Kommissions- und Dienstleistungsgeschäft nachhaltig gestärkt, die wesentlich zu den guten Ergebnissen der Bank beitragen. Sinn gemäss treffen die dargestellten Überlegungen zur Motion auch für die Tochtergesellschaften des Konzerns Zürcher Kantonalbank zu. Diese sind integraler Bestandteil des erfolgreichen Geschäftsmodelles und wären gemäss Motionstext ebenfalls betroffen.

Insgesamt ist der Bankrat der Ansicht, dass eine Festlegung der Maximal-Entschädigungen einerseits unnötig ist, da der Konzern Zürcher Kantonalbank bereits heute eine angemessene Vergütungspraxis verfolgt. Andererseits ist es riskant, Maximal-Entschädigungen losgelöst von branchenüblichen Löhnen festzusetzen. Das Geschäftsmodell des Konzerns Zürcher Kantonalbank müsste gegebenenfalls revidiert werden.

Gestützt auf die obigen Erwägungen empfiehlt der Bankrat der Zürcher Kantonalbank, die Motion abzulehnen und entsprechend nicht zu überweisen.»

Der Regierungsrat ist aus den dargelegten Gründen der Auffassung, dass bei der Entschädigungspraxis der Beteiligungen derzeit kein gesetzlicher Anpassungsbedarf besteht. Er beantragt dem Kantonsrat daher, die Motion KR-Nr. 249/2019 abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli