

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* und der Kommission für Bildung und Kultur über ihre Abklärungen zur Opernhaus Zürich AG**

1. Ausgangslage

Im Rahmen der Budgetpräsentation 2014/KEF 2014-2017 informierte die Direktion der Justiz und des Innern die Kommission für Bildung und Kultur über das geplante Vorhaben der Opernhaus Zürich AG bezüglich Asbestsanierung des Lagergebäudes Kugeliloo in Oerlikon. Für dieses Projekt war bereits im Budget 2013 in der Leistungsgruppe 2234, Fachstelle Kultur, ein „Kostenbeitrag Bauvorhaben Opernhaus“ von 0,9 Mio. Franken eingestellt worden. Nach damaliger Planung sollte das Vorhaben 8 Mio. Franken kosten. Für das Budget 2014 waren 5 Mio. Franken eingestellt und für die weiteren Planjahre im KEF 3 Mio., 2 Mio. und 10 Mio. Franken vorgesehen, wobei diese Kredite auch für weitere Bauvorhaben geplant waren. Nachdem Anfang September 2013 festgestellt wurde, dass bei dem Sanierungsvorhaben Lagerhalle Kugeliloo mit Kosten von 19,4 Mio. Franken zu rechnen ist, kündigte die Direktion eine andere Verteilung dieser Beiträge im KEF des nächsten Jahres an.

Anlässlich der Präsentation des Sanierungsvorhabens tauchten in der Kommission für Bildung und Kultur verschiedene Fragen auf und es zeigte sich, dass zwischen der Direktion der Justiz und des Innern und der Kommission unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Umfang der Beitragsregelung gemäss § 4 des Opernhausgesetzes (OpHG) bestehen (siehe auch Ziffer 5.2). In der Folge gelangte die Kommission an die für die parlamentarische Kontrolle zuständige Geschäftsprüfungskommission mit dem Antrag, die aufgeworfene Problematik vertiefter abzuklären (siehe auch Ziffer 5.1).

2. Subkommission „Opernhaus“ der Geschäftsprüfungskommission und der Kommission für Bildung und Kultur

Für die parlamentarische Kontrolle der Geschäftsführung des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung ist gemäss Kantonsratsgesetz (KRG) die Geschäftsprüfungskommission zuständig. Die Kommission für Bildung und Kultur behandelt demgegenüber die ihnen zuge-

* Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Claudio Zanetti, Gossau (Präsident); Daniel Hodel, Zürich; Cornelia Keller, Gossau; Emy Lalli, Zürich; Walter Schoch, Bauma; Daniel Schwab, Zürich; Rafael Steiner, Winterthur; Judith Stofer, Zürich; Peter Uhlmann, Dinhard; Josef Widler, Zürich; Rolf Zimmermann, Erlenbach; Sekretärin: Madeleine Speerli.

** Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Ralf Margreiter, Zürich; Anita Borer, Uster; Rochus Burtscher, Dietikon; Andreas Erdin, Wetzikon; Hans Peter Häring, Wettswil a.A.; Res Marti, Zürich; Jacqueline Peter, Zürich; Margreth Rinderknecht, Wallisellen; Moritz Spillmann, Ottenbach; Michael Stampfli, Winterthur; Corinne Thomet-Bürki, Kloten; Sabine Wettstein-Studer, Uster; Monika Wicki, Wald; Claudio Zanetti, Gossau; Johannes Zollinger, Wädenswil; Sekretärin: Jacqueline Wegmann

wiesenen Gesetzesvorlagen und Leistungsgruppenbudgets. Da die zu klärenden Fragen sowohl die parlamentarische Kontrolle als auch Gesetzgebungs- und Budgetprozesse betrafen, beschloss die Geschäftsprüfungskommission nach Rücksprache mit der Kommission für Bildung und Kultur, eine kommissionsübergreifende Subkommission mit den Abklärungen zu beauftragen. Diese setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Daniel Schwab (Vorsitz) und Claudio Zanetti seitens der Geschäftsprüfungskommission, Res Marti und Moritz Spillmann seitens der Kommission für Bildung und Kultur. Das Sekretariat wurde von der Sekretärin der Geschäftsprüfungskommission geführt. Für die Abklärungen und Auswertung führte die Subkommission von April 2014 bis September 2014 insgesamt sechs Sitzungen durch. An den Sitzungen nahm jeweils auch die Sekretärin der Kommission für Bildung und Kultur teil.

Gemäss § 34e KRG besitzen die Aufsichtskommissionen gegenüber den Sachkommissionen erweiterte Informationsrechte. Sie können insbesondere die Herausgabe aller mit der Beurteilung der Geschäftsführung im Zusammenhang stehenden Akten verlangen. Das Amtsgeheimnis zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen kann der Regierungsrat nicht geltend machen. Im Gegenzug haben die Aufsichtskommissionen die erhaltenen Informationen vertraulich zu behandeln und das Amtsgeheimnis zu beachten.

Die beiden Mitglieder der Kommission für Bildung und Kultur wurden zu Beginn der Abklärungen darauf hingewiesen, dass sie gemäss § 34c KRG ihrerseits an das Amtsgeheimnis gebunden sind, falls sie anlässlich der Sitzungen der Subkommission Kenntnis von Äusserungen oder Akten erhalten, welche diesem unterstehen.

3. Vorgeschichte und wichtigste Grundlagen

3.1 Vorgeschichte

Am 25. September 1994 nahm die Stimmbevölkerung im Kanton Zürich das Opernhausgesetz an, welches unter anderem einen Rahmenkredit über jeweils mindestens drei Jahre für die Unterstützung des Opernhausbetriebes vorsah. Mit Vorlage 4323 vom 14. Juni 2006 wurde letztmals ein Rahmenkredit im Umfang von 415,056 Mio. Franken für die Spielzeit 2006/2007 bis 2011/2012 bewilligt. Zu diesem Zeitpunkt wurde innerhalb der Kommission für Bildung und Kultur Kritik am geltenden Finanzierungssystem geübt. In der Folge wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der die Einflussnahme des Kantonsrates auf das Opernhaus gestärkt werden sollte. Schliesslich beantragte die Kommission für Bildung und Kultur dem Kantonsrat die Ablehnung der parlamentarischen Initiative und legte einen Gegenvorschlag dazu vor. Mit dem Gegenvorschlag sollte das Opernhausgesetz angepasst werden, um die Mitsprache des Kantonsrates bei der Steuerung des Opernhauses zu verbessern. Dazu sollte insbesondere der Staatsbeitrag an die Opernhaus Zürich AG nicht mehr mit einem mehrjährigen Rahmenkredit, sondern mit einem jährlichen Kostenbeitrag festgesetzt werden. Weiter sah der Gegenvorschlag vor, dass der Grundlagenvertrag mit der Opernhaus Zürich AG vom Kantonsrat zu genehmigen ist.

Am 15. Februar 2010 stimmte der Kantonsrat mit 147 : 0 Stimmen dem Gegenvorschlag und damit der Anpassung des Opernhausgesetzes zu. Ein Referendum wurde nicht ergriffen. Das neue Gesetz trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Am 28. März 2011 genehmigte der Kantonsrat schliesslich den Grundlagenvertrag mit 110 : 58 Stimmen bei 4 Enthaltungen.

Bei der Opernhaus Zürich AG handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 OR. Die Leistungen, die das Opernhaus zu erbringen hat, sind in

§ 1 OpHG definiert. § 4 OpHG regelt die Finanzierung des Betriebes und der Liegenschaften. Der Grundlagenvertrag und die Leistungsvereinbarung enthalten dazu detailliertere Regelungen. So ist in Art. 6 des Grundlagenvertrages insbesondere vorgesehen, dass das Opernhaus der Direktion der Justiz und des Innern einen Leistungs- und Finanzplan zur Stellungnahme vorzulegen hat. Dieser umfasst einen Zeitraum von vier Kalenderjahren und stellt die betrieblichen und baulichen Vorhaben dar.

Der Kanton verfügt über die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates; sechs der insgesamt elf Mitglieder. Diese werden vom Regierungsrat gewählt, wovon ein Mitglied als Beauftragter zur Überwachung der Einhaltung des Grundlagenvertrages und der Leistungsvereinbarung bezeichnet wird. Zudem kann der Regierungsrat den abgeordneten Mitgliedern Weisungen erteilen. Die Delegation der vom Regierungsrat gewählten Mitglieder setzt sich wie folgt zusammen: eine Vertretung der Stadt Zürich als Sitz des Opernhauses, vorgeschlagen vom Stadtrat von Zürich; eine Vertretung der Gemeinden, vorgeschlagen vom Gemeindepräsidentenverband; der Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern, der Generalsekretär der Finanzdirektion; die Leiterin der Fachstelle Kultur sowie eine Vertretung der im Rahmen der Interkantonalen Lastenvereinbarung beteiligten Kantone.

3.2 Wichtigste Grundlagen

- Opernhausgesetz vom 15. Februar 2010 (LS 440.2)
- Beschluss des Kantonsrates über die parlamentarische Initiative von Claudio Schmid betreffend Gesetz über die Unterstützung des Opernhauses Zürich durch den Kanton (KR-Nr. 314a/2006)
- Grundlagenvertrag zwischen dem Kanton Zürich und der Opernhaus Zürich AG vom 26. November 2010 / 9. Februar 2011, genehmigt vom Kantonsrat am 28. März 2011 (Vorlage 4769)
- Statuten der Opernhaus Zürich AG vom 20. April 2012
- Protokollauszug der 148. Sitzung des Kantonsrates vom 11. Januar 2011 (Traktandum 10)
- Protokollauszüge der Kommission für Bildung und Kultur zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 314a/2010 sowie zur Vorlage 4769 betr. Genehmigung des Grundlagenvertrages

4. Abklärungen und Vorgehen der Subkommission

Der Kantonsrat übt gemäss Art. 57 der Kantonsverfassung und unter Beachtung der Gewaltenteilung die Kontrolle über Regierung, Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über den Geschäftsgang der obersten kantonalen Gerichte aus. Parlamentarische Kontrolle bedeutet nicht durchgreifende Aufsicht und unterscheidet sich damit deutlich von den anderen Arten des Aufsichtsrechts, namentlich von der so genannten Dienstaufsicht der höheren Verwaltungsinstanzen über die ihr unterstellten Ämter und Mitarbeitenden. Im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle können der Kantonsrat und seine Kommissionen den Behörden und Amtsstellen keine Weisungen erteilen. Ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen können demnach nur in der Form der Empfehlung zuhanden des Regierungsrates verabschiedet werden.

Im vorliegenden Fall bezieht sich die parlamentarische Kontrolle nicht unmittelbar auf die Aufgaben- bzw. Leistungserfüllung durch die Opernhaus Zürich AG. Im Rahmen der Oberaufsicht ist zu prüfen, wie der Regierungsrat seine Aufgaben und Kompetenzen gegenüber der Opernhaus Zürich AG wahrnimmt.

Im umschriebenen Rahmen hat die Subkommission ihre Abklärungen vorgenommen. Im Zentrum standen dabei folgende Fragen:

- Zuständigkeiten zur Ausübung der parlamentarischen Kontrolle
- Bedeutung und Inhalt der Beitragsregelung gemäss § 4 OpHG
- Anpassungsbedarf hinsichtlich Rechtsgrundlagen, Organisation und Finanzierung
- Entstehungsgeschichte, Hintergrund und mögliche Lösungsvorschläge zum Bauvorhaben Lagergebäude Kugeliloo.

In einem ersten Schritt stellte die Subkommission der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Finanzdirektion schriftliche Fragen und liess sich durch verschiedene Dokumente informieren (Zusammenstellung siehe Anhang). Im Weiteren führte die Subkommission am 20. Juni 2014 eine Besprechung mit alt Regierungsrat Markus Notter, Verwaltungsratspräsident der Opernhaus Zürich AG, durch.

Nach Abschluss der Abklärungen fasste die Subkommission ihre Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen in dem vorliegenden schriftlichen Bericht zusammen. Nach Beratung und Genehmigung in der Geschäftsprüfungskommission und in der Kommission für Bildung und Kultur wurde dieser dem Regierungsrat sowie alt Regierungsrat Markus Notter zur Stellungnahme zugestellt, um insbesondere Unklarheiten und Missverständnisse zu bereinigen. Nach Kenntnisnahme der Stellungnahmen verabschiedeten die Geschäftsprüfungskommission und die Kommission für Bildung und Kultur den Bericht zuhanden des Kantonsrates.

5. Feststellungen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission und der Kommission für Bildung und Kultur

5.1 Aufsicht und parlamentarische Kontrolle

5.1.1 Feststellungen

Die parlamentarische Kontrolle bezieht sich nicht unmittelbar auf die Aufgaben- und Leistungserfüllung der Opernhaus Zürich AG. Es ist vielmehr zu prüfen, wie der Regierungsrat seine Aufgaben und Kompetenzen gegenüber der Opernhaus Zürich AG wahrnimmt.

Gemäss § 49a des Kantonsratsgesetzes (KRG) überwacht die Finanzkommission unter anderem die Führung des Finanzhaushaltes des Regierungsrates und der Verwaltung. Die Geschäftsprüfungskommission prüft gemäss § 49b KRG die Geschäftsführung des Regierungsrates und der Verwaltung. Die beiden Aufsichtskommissionen über die selbstständigen Anstalten kommen vorliegend nicht als Aufsichtsorgan in Frage. Deren Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich wird in § 58 Abs. 2 des Geschäftsreglements des Kantonsrates abschliessend geregelt.

Die Zuständigkeit für die parlamentarische Kontrolle über die Opernhaus Zürich AG ist weder im Kantonsratsgesetz noch im Geschäftsreglement des Kantonsrates ausdrücklich geregelt. Im Sinne der Subsidiarität hat je nach Prüfungsgegenstand entweder die Geschäftsprüfungskommission oder die Finanzkommission diese Kontrolle wahrzunehmen. Stehen die Geschäftsführung des Regierungsrates oder die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, Abläufe, Verfahren und Organisationsfragen im Vordergrund, so ist die Geschäftsprüfungskommission zu-

ständiges parlamentarisches Aufsichtsorgan. Stehen hingegen hauptsächlich Fragen des Finanzhaushaltes im Vordergrund, ist die Finanzkommission zuständig.

5.1.2 Schlussfolgerungen

Es ist Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission, sich vom Regierungsrat im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit regelmässig aufzeigen zu lassen, wie er seine Aufgaben und Kompetenzen gegenüber der Opernhaus Zürich AG wahrnimmt und wie er den ordnungsgemässen Vollzug des Opernhausgesetzes sicherstellt. Dabei steht insbesondere die Funktion des Beauftragten zur Überwachung der Einhaltung des Grundlagenvertrages und der Leistungsvereinbarung im Vordergrund. Art. 13 Abs. 3 der Leistungsvereinbarung sieht vor, dass das Opernhaus einen Bericht über die Einhaltung der Vorgaben zu den Leistungen und dem Personal des Opernhauses jeweils bis 15. Oktober der Direktion der Justiz und des Innern vorlegt. Der Beauftragte hat die erstmalige Berichterstattung des Opernhauses für die Spielzeit 2012/2013 geprüft und gegenüber der Fachstelle Kultur eine Stellungnahme abgegeben. Der Beauftragte ist zudem Mitglied des Verwaltungsratsausschusses. In dieser Funktion berät er den Antrag der Geschäftsleitung des Opernhauses zum Leistungs- und Finanzplan und zum kantonalen Kostenbeitrag. Diese Tätigkeiten geben dem Beauftragten einen vertieften Einblick in die Betriebstätigkeit des Opernhauses.

5.1.3 Empfehlung

Empfehlung an die Geschäftsprüfungskommission

Die Geschäftsprüfungskommission hat im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit regelmässig zu prüfen, wie der Regierungsrat seine Aufgaben und Kompetenzen gegenüber der Opernhaus Zürich AG wahrnimmt. Dabei steht die Funktion des Beauftragten zur Überwachung der Einhaltung des Grundlagenvertrages und der Leistungsvereinbarung im Vordergrund.

5.2 Beitragsregelung gemäss § 4 OpHG

5.2.1 Feststellungen

§ 4 OpHG lautet wie folgt:

¹Das Opernhaus trifft geeignete Vorkehren, um einen angemessenen Teil seiner Ausgaben insbesondere mit Vorstellungseinnahmen, Drittmitteln und Erträgen aus betriebsnahen Tätigkeiten zu decken.

²Für den Betrieb des Opernhauses bewilligt der Kantonsrat jährlich einen Kostenbeitrag im Rahmen des Budgets. Mit dem Kostenbeitrag sind auch Neu-, Um- und Erweiterungsbauten zu finanzieren.

³Für den Unterhalt der Liegenschaften und der technischen Infrastruktur leistet der Kanton dem Opernhaus einen Kostenanteil von jährlich 2% des Gebäudeversicherungswertes von dessen Liegenschaften.

⁴Der Kanton unterstützt auf eigene Kosten das Opernhaus durch Beratungs- und Planungsdienstleistungen beim Unterhalt, beim Erwerb, bei der Erstellung und bei der Miete von Liegenschaften.

Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Grundlagenvertrages ist der Kostenbeitrag gemäss § 4 Abs. 2 OpHG so festzulegen, dass das Opernhaus seinen gesetzlichen Auftrag gemäss § 1 OpHG und seine rechtlichen Verpflichtungen erfüllen kann. Art. 4 Abs. 3 des Grundlagenvertrages hält

zudem fest, dass der Kantonsrat vor einer Kürzung dieses Kostenbeitrags gegenüber dem Vorjahr eine KEF-Erklärung gemäss § 13 Abs. 2 Controlling- und Rechnungslegungsgesetz (CRG) beschliesst. Mit dieser Bestimmung wollte man der Opernhaus Zürich AG Planungssicherheit geben.

Insbesondere die divergierenden Auslegungen von § 4 Abs. 2 OpHG führte unter den Beteiligten zu Verwirrung. So geht die Kommission für Bildung und Kultur davon aus, dass nur ein Kostenbeitrag entrichtet wird, der sowohl zur Finanzierung der Kosten für den Betrieb als auch für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten dient. Diese Interpretation entspricht auch derjenigen der Finanzdirektion. Ein einziger Kostenbeitrag für Betrieb und Investitionen gibt zwar dem Opernhaus mehr Flexibilität zur Planung der ihm zustehenden Mittel, der Kantonsrat kann jedoch auf Investitionsvorhaben des Opernhauses nicht separat Einfluss nehmen.

Unsicherheit besteht auch in der Frage, ob im bewilligten Kostenbeitrag jeweils eine jährliche Tranche für Bauvorhaben enthalten ist, um für künftige Bauvorhaben Reserven zu bilden. Denkbar wäre aber auch ein Kostenbeitrag, dessen Höhe jährlich variiert, je nachdem ob konkrete Investitionsvorhaben darin berücksichtigt sind. Gegen die Bildung von Reserven spricht der Grundlagenvertrag, der festhält, dass das Opernhaus eine ausgeglichene Rechnung anstrebt. Geht man hingegen von einem Beitrag aus, der von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch ist, kann die Situation eintreten, dass der Kostenbeitrag im Budgetjahr kleiner ist als derjenige des Vorjahres, da im Vorjahr ein hoher Investitionsbeitrag eingeschlossen war. In einer solchen Situation wäre „eine Kürzung gegenüber dem Vorjahr“ gemäss Art. 4 Abs. 3 Grundlagenvertrag (KEF-Erklärung) gar nicht möglich. Das heisst dass diese Bestimmung eigentlich nur angewendet werden kann, wenn der Kostenbeitrag des zu behandelnden Budgetjahres höher ist als derjenige des Vorjahres.

Die Direktion der Justiz und des Innern sowie die Opernhaus Zürich AG gehen wiederum davon aus, dass in § 4 Abs. 2 OpHG von zwei verschiedenen Kostenbeiträgen die Rede ist: ein Kostenbeitrag für den Betrieb sowie ein Kostenbeitrag für konkrete Investitionsvorhaben. Das gewährleistet, dass der Kantonsrat auf konkrete Bauprojekte Einfluss nehmen könne. Zudem wäre für eine Beitragskürzung beim Kostenbeitrag für Bauvorhaben keine KEF-Erklärung notwendig. Art. 4 Abs. 3 des Grundlagenvertrages beziehe sich nur auf den Kostenbeitrag an den Betrieb.

Schliesslich ist man sich auch nicht einig, über welche Rechnung ein Kostenbeitrag an Bauvorhaben abgewickelt werden soll. Geht man von einem einzigen Gesamtkostenbeitrag aus, so wird dieser gemäss Finanzdirektion über die Erfolgsrechnung ausgerichtet, unabhängig ob darin Investitionen an Bauvorhaben enthalten sind. Geht man von zwei Kostenbeiträgen aus, so kann gemäss alt Regierungsrat Markus Notter der Kostenbeitrag an Investitionen für konkrete Projekte unter der Voraussetzung von § 10 der Rechnungslegungsverordnung aktiviert und über die Investitionsrechnung verbucht werden.

Im Übrigen stellte die Subkommission fest, dass die Opernhaus Zürich AG zwar über eine sechs Jahre umfassende Planung für die Unterhaltskosten der Liegenschaften verfügt. Eine langfristige und präzise Planung für Neu-, Um- und Erweiterungsbauten ist zwar in Vorbereitung, existiert heute jedoch noch nicht.

5.2.2 Schlussfolgerungen

Im Zusammenhang mit dem Sanierungsprojekt Lagergebäude Kugeliloo sind die unterschiedlichen Auffassungen der Beteiligten erstmals zutage getreten (siehe auch Ziffer 5.3). Sowohl aus Sicht des Kantonsrates wie auch aus Sicht der Opernhaus Zürich AG muss Klärung geschaffen werden hinsichtlich Bedeutung und Inhalt von § 4 Abs. 2 OpHG. In den Materialien zur Revision des Opernhausgesetzes lassen sich jedoch keine Hinweise finden, wie diese Bestimmung zu verstehen ist. Die Subkommission muss annehmen, dass dies bei der Beratung der parlamentarischen Initiative und des Gegenvorschlages in der zuständigen Sachkommission vergessen ging. Über den künstlerischen Auftrag wurde ausführlich diskutiert, entsprechende Voten hinsichtlich der Ausgestaltung der Beitragsregelung fehlen weitgehend. Über Infrastrukturkosten wurde gar nicht gesprochen. Zwar liegt die Federführung bei parlamentarischen Initiativen beim Kantonsrat bzw. bei der zuständigen Kommission, doch hat es auch die Direktion der Justiz und des Innern, die in der Regel an den Kommissionssitzungen teilgenommen hat, verpasst, eine eindeutige und klare Regelung zu den Kostenbeiträgen in die Beratung einzubringen. Auch die Überprüfung des Gegenvorschlages durch den Gesetzgebungsdienst konnte die festgestellten Mängel offenbar nicht verhindern.

Bei der Revision des Opernhausgesetzes war es unter anderem ein Ziel, dem Kantonsrat mehr Einflussmöglichkeiten auf das Opernhaus zu schaffen. Aus Sicht der Subkommission wird dieses Ziel mit zwei Kostenbeiträgen – einem Beitrag für den Betrieb und einem für Investitionen – besser erreicht. Der Kostenbeitrag an den Betrieb könnte nur mit vorgängig eingereicherter KEF-Erklärung gesenkt werden. Demgegenüber kann der Kantonsrat bei einem Kostenbeitrag für Investitionen auf die einzelnen Projekte unmittelbar Einfluss nehmen. Der Kantonsrat ist frei, Projektbeiträge zu kürzen oder nicht zu bewilligen. Zur Kürzung respektive nicht nochmaligen Auszahlung solcher Beiträge im Folgejahr ist keine KEF-Erklärung notwendig, da diese projektbezogen ausbezahlt werden.

Zwar ist denkbar, dass der bestehende § 4 Abs. 2 OpHG dementsprechend ausgelegt werden könnte. Die Subkommission ist aber in Übereinstimmung mit der Finanzdirektion der Ansicht, dass das Gesetz zu präzisieren ist, so dass der Wille des Gesetzgebers klar und eindeutig daraus hervorgeht. Die geltende Formulierung lässt einen zu grossen Interpretationsspielraum offen.

Weiter ist zu prüfen, über welche Rechnung – Erfolgsrechnung oder Investitionsrechnung – Kostenbeiträge an Investitionen ausgerichtet werden sollen. Für diese Überprüfung scheint es angebracht, die Finanzdirektion beizuziehen.

Bei der Überprüfung der bestehenden Rechtsgrundlagen stellen sich hauptsächlich politische Fragen und entsprechende Entscheide sind zu fällen. Dies kann nicht Aufgabe der Subkommission sein, vielmehr fallen diese Aufgaben in die Zuständigkeit der Kommission für Bildung und Kultur.

Die Subkommission erachtet es schliesslich als unabdingbar, dass die Opernhaus Zürich AG eine langfristige Investitionsplanung erstellt. Analog zur Immobilienverordnung des Regierungsrates sollte diese einen Zeitraum von zwölf Jahren umfassen. Diese Planung ist der Kommission für Bildung und Kultur zusammen mit den Leistungs- und Finanzplanungen regelmässig zur Kenntnis zu bringen.

5.2.3 Empfehlungen

Hinweis und Empfehlung an den Kantonsrat und die Sachkommissionen

Die Vorprüfung durch den Gesetzgebungsdienst vor Verabschiedung in der Sachkommission ist bei parlamentarischen Initiativen und allfälligen Gegenvorschlägen besonders wichtig. Regelungen mit finanziellen Konsequenzen sind in den Sachkommissionen ausführlich zu beraten und Unklarheiten sind falls nötig unter Beizug der Finanzdirektion zu klären.

Empfehlungen an die Kommission für Bildung und Kultur

Die Kostenbeitragsregelung gemäss § 4 Abs. 2 OpHG ist zu überprüfen und anzupassen. Dabei sind zwei Kostenbeiträge – ein Kostenbeitrag an den Betrieb und ein Kostenbeitrag an Investitionen – vorzusehen. Über das konkrete Vorgehen zur Revision des Opernhausgesetzes hat die Kommission zu entscheiden.

Unter Beizug der Finanzdirektion ist zu prüfen, über welche Rechnung – Erfolgsrechnung oder Investitionsrechnung – Kostenbeiträge an Investitionen abzuwickeln sind. Allenfalls sind entsprechende Gesetzesanpassungen zu prüfen.

Empfehlungen an den Regierungsrat

Die vom Regierungsrat gewählten Mitglieder des Verwaltungsrates sind anzuweisen, für die Opernhaus Zürich AG eine langfristige Investitionsplanung zu verlangen. Diese ist zusammen mit den Leistungs- und Finanzplanungen der Kommission für Bildung und Kultur regelmässig zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Im Rahmen der Stellungnahmen des Regierungsrates zu parlamentarischen Initiativen und allfälligen Gegenvorschlägen sind diese dem Gesetzgebungsdienst zur formellen Prüfung vorzulegen.

5.3 Bauvorhaben Lagergebäude Kugeliloo

5.3.1 Feststellungen

Im Jahr 2000 kaufte die Opernhaus Zürich AG das Lagergebäude Kugeliloo in Zürich Oerlikon. Es war bekannt, dass Spritzasbest an den Deckenverkleidungen im Lagergebäude vorhanden ist. Die Kenntnis der Komplexität und Kostenintensität einer Asbestsanierung basierten auf den damaligen Abklärungen, insbesondere auf der Asbestbeseitigung im angrenzenden Lagergebäude durch die Verkäuferin. Das Amt für Bevölkerungsschutz der Stadt Zürich hielt mit Schreiben vom 13. April 2000 fest, dass die Asbestbeläge unverletzt seien und keine Kontaminierungsgefahr bestehe. Mit Schreiben vom 20. April 2000 hielt die Verkäuferin unter Verweis auf die Kosten der Asbestbeseitigung am eigenen Lagergebäude fest, dass die Kosten für eine Sanierung nicht mehr als Fr. 600'000 betragen würden. Gestützt auf diese Informationen und auf die Verkehrswertschätzungen eines Architekturbüros, welche den Realwert der Liegenschaft auf 32,85 Mio. Franken und den Verkehrswert auf 25 Mio. Franken bezifferten, entschied der Verwaltungsrat am 23. Mai 2000, die Liegenschaft zu einem Kaufpreis von 10,5 Mio. Franken zu erwerben. Im Kaufvertrag war festgehalten, dass die Asbestsanierung zulasten der Käuferin gehen sollte, wobei beide Parteien von einem Maximalbetrag von Fr. 600'000 ausgingen. Mit der Inbetriebnahme des Lagergebäudes Kugeliloo konnten jährlich externe Lagermieten in der Höhe von rund 1 Mio. Franken eingespart werden. Auf eine dannzumalige Asbestsanierung wurde verzichtet, da die Asbestbeläge unverletzt waren und keine Kontaminierungsgefahr bestand.

2008 hat die Opernhaus Zürich AG in Abstimmung mit dem kantonalen Hochbauamt eine Kostenschätzung für die Asbestsanierung vornehmen lassen, welche einen Betrag von 4,9 Mio. Franken ergab. Gemäss der korrigierten Fassung des Leistungs- und Finanzplans 2013-2016 vom 21. März 2012 beliefen sich die Kosten neu auf 6,0 Mio. Franken. Gemäss der im Auftrag der Direktion des Opernhauses erarbeiteten Machbarkeitsstudie vom 30. Oktober 2012 wurden die Kosten wiederum auf 9,3 Mio. Franken, in einer Ausführungsvariante auf 8,2 Mio. Franken geschätzt. Dabei wurden die Kosten für die Miete von provisorischen Lagerflächen und für zusätzliche Fahrten nicht berücksichtigt. In einer entsprechenden Analyse der Lagersituation während der Asbestsanierung vom September 2013 wurden dafür Kosten in der Höhe von rund 4,6 Mio. Franken ermittelt. Nach vertiefter Beschäftigung mit dem Sanierungsprojekt waren die Kosten im Kostenvoranschlag vom 10. September 2013 durch Angebote untermauert. Zusätzlich zum bisherigen Leistungsumfang kamen Forderungen der Feuerpolizei zur Einhaltung der neusten Brandschutzvorschriften dazu. Die Kosten beliefen sich nun auf 19,4 Mio. Franken inkl. der Kosten für Ersatzlager.

Nachdem die für das Projekt Kugeliloo im Entwurf des Budgets 2014 eingestellten 5 Mio. Franken vom Kantonsrat nicht bewilligt wurden, hat die Projektleitung das Submissionsverfahren abgebrochen. Nach Prüfung weiterer kostengünstigerer Varianten fand eine erste Sitzung „Wiederaufnahme Planung Sanierung Kugeliloo“ am 19. Mai 2014 statt.

Gemäss alt Regierungsrat Markus Notter wurde gegenüber der Verkäuferin des Lagergebäudes ein Grundlagenirrtum geltend gemacht, da die Asbestsanierung deutlich mehr als Fr. 600'000 kosten würde. Eine Rückabwicklung des Kaufvertrages könnte verlangt werden. Der Verwaltungsrat sieht jedoch von einer solchen Rückabwicklung ab, da der Kauf des Lagergebäudes trotz Sanierungskosten ein gutes Geschäft darstelle und das Opernhaus auf das Lagergebäude angewiesen sei. Der Verwaltungsrat will aber das Gespräch mit der Verkäuferin suchen und allfällige Entschädigungsmöglichkeiten diskutieren.

5.3.2 Schlussfolgerungen

Aus Sicht der Subkommission sind die Fakten zum Kauf des Lagergebäudes Kugeliloo und zum Sanierungsprojekt genügend bekannt. Weitere Abklärungen würden im heutigen Zeitpunkt zu keinen nennenswerten neuen Erkenntnissen führen. Es kann festgestellt werden, dass diesem Geschäft verschiedene Mängel anhaften. Es hätte erwartet werden dürfen, dass sich die Opernhaus Zürich AG im Rahmen der Kaufverhandlungen hinsichtlich der Kosten für die Asbestsanierung nicht hauptsächlich auf die Angaben der Verkäuferin abstützen würde, sondern zumindest eine Analyse von unabhängiger, fachkundiger Seite beigezogen hätte. Aus heutiger Sicht ist es zudem nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen die Asbestsanierung nicht vor der Inbetriebnahme als Lagerhaus ausgeführt worden war. Angesichts der damaligen Gesamtkosten für den Kauf inklusive Umzugskosten und weiterer Kosten in der Höhe von 16,873 Mio. Franken wären Sanierungskosten in der Höhe von rund Fr. 600'000 wohl verkraftbar gewesen.

Die Opernhaus Zürich AG hat bei diesem Geschäft einen Teil der Verantwortung zu übernehmen. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, dass sie sich an den Sanierungskosten zu beteiligen hat.

5.3.3 Empfehlungen

Empfehlungen an die Direktion der Justiz und des Innern

Unter Beizug der Kommission für Bildung und Kultur ist eine Finanzierungslösung für die Asbestsanierung zu suchen, wobei sicherzustellen ist, dass die Opernhaus Zürich AG einen angemessenen Beitrag dazu leistet.

Es ist zu prüfen, welcher Rechnung die Sanierungskosten belastet werden können. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob ein Beitrag an die Asbestsanierung aus dem Lotteriefonds zulässig wäre.

Es ist zudem sicherzustellen, dass die Gespräche der Opernhaus Zürich AG mit der Verkäuferin des Lagergebäudes betreffend mögliche Entschädigungszahlungen weitergeführt und zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht werden können.

6. Schlussbemerkungen

Die Geschäftsprüfungskommission und die Kommission für Bildung und Kultur danken der Direktion der Justiz und des Innern, der Finanzdirektion sowie dem Verwaltungsratspräsidenten der Opernhaus Zürich AG für die Unterstützung der Subkommission bei ihren Abklärungen.

Zürich, 27. November 2014

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
Der Präsident: Claudio Zanetti
Die Sekretärin: Madeleine Speerli

Zürich, 16. Dezember 2014

Im Namen der Kommission
für Bildung und Kultur:
Der Präsident: Ralf Margreiter
Die Sekretärin: Jacqueline Wegmann

Anhang: Von der Subkommission beigezogene Unterlagen

- Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und der Opernhaus Zürich AG vom 17./18. Januar 2012
- Leistungs- und Finanzplan 2012-2015 der Opernhaus Zürich AG vom 28. März 2011
- Zusammenstellung öffentliche Beiträge 2011-2015 vom 28. März 2011
- Leistungs- und Finanzplan 2013-2016 der Opernhaus Zürich AG, korrigierte Fassung vom 21. März 2012
- Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 4. April 2012 betr. Opernhaus Zürich AG: Genehmigung des Budgets 2012/2013 und des provisorischen Budgets 2013/2014 sowie Stellungnahme zum Leistungs- und Finanzplan 2013-2016
- Leistungs- und Finanzplan 2014-2017 der Opernhaus Zürich AG vom 22. Januar 2013
- Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 21. Februar 2013 betr. Opernhaus Zürich AG: Stellungnahme zum Leistungs- und Finanzplan 2014-2017
- Leistungs- und Finanzplan 2015-2018 der Opernhaus Zürich AG vom 14. Januar 2014
- Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern vom 14. März 2014 betr. Opernhaus Zürich AG: Stellungnahme zum Leistungs- und Finanzplan 2015-2018
- Tabellarische Darstellung von Rechten und Pflichten im Allgemeinen vom 13. Mai 2014 betreffend das Opernhaus
- Eingaben und Termine Opernhaus gemäss Leistungsvereinbarung vom 13. Mai 2014
- unausgefülltes Formular betr. Bericht über Einhaltung der Vorgaben gemäss Leistungsvereinbarung vom 15. Oktober 2013
- Workflow betr. Leistungs- und Finanzplan sowie Kostenbeitrag betr. das Opernhaus
- Pflichtenheft für Vertretungen des Regierungsrates in Zürcher Kulturinstitutionen vom 12. November 2013
- Protokollauszug der Kommission für Bildung und Kultur vom 23. Oktober 2013, Traktandum 4 Budget 2013/KEF 2013-2016 Fachstelle Kultur
- Erklärung zum KEF Nr. 3 betr. Fachstelle Kultur, Leistungsgruppen-Nr. 2234
- Protokollauszug der Kommission für Bildung und Kultur vom 18. Dezember 2012, Traktandum 3 KEF-Erklärungen II
- Vereinbarung zwischen der Opernhaus Zürich AG, der Baudirektion und der Direktion der Justiz und des Innern über das Vorgehen bei Bauvorhaben (wertvermehrende Investitionen vom November/Dezember 2012
- Zukunftsszenarien für das Opernhaus Zürich, Stand 2008-06-04 (actori-Studie)