

Bericht der Geschäftsprüfungskommission* über die Nachfolgearbeiten zur PUK BVK

(Bericht gemäss Ziffer III des Geschäftsleitungsbeschlusses zur „Nachfolgeregelung betreffend Parlamentarische Untersuchungskommission BVK vom 17. Dezember 2012“)

Einleitung

Mit Beschluss der Geschäftsleitung vom 17. Dezember 2012 wurden die Nachfolgearbeiten der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK (PUK BVK) der Geschäftsprüfungskommission (GPK) übertragen. Unter anderem wurde sie für Folgendes zuständig erklärt:

- a. Stellungnahmen zu Akteneinsichtsgesuchen zuhanden der Geschäftsleitung zu verfassen;
- b. den nachträglichen Briefverkehr zu führen;
- c. die Umsetzung der Empfehlungen an den Regierungsrat zu überprüfen;
- d. die Umsetzung der Empfehlungen an den Kantonsrat und seine Aufsichtskommissionen in die Wege zu leiten;
- e. die allfällige Geltendmachung einer Haftungsklage eng mitzuverfolgen.

Verbunden damit ist gemäss Ziffer III des entsprechenden Beschlusses der Auftrag an die GPK, der Geschäftsleitung per Ende Legislatur über ihre Nachfolgearbeiten zu berichten. Diesen Auftrag erfüllt der vorliegende Bericht. Er ist nicht zu verwechseln mit dem Bericht der GPK vom 14. November 2013, welcher der Empfehlung der PUK BVK an die Geschäftsleitung des Kantonsrats (S. 188 des PUK-Berichts) entspricht, und die Überprüfung der eingeleiteten Reorganisation der BVK und der Umsetzungen der Empfehlungen der PUK BVK zum Inhalt hat.

Um ihrer Aufgabe gemäss GL-Beschluss vom 17. Dezember 2012 nachzukommen, hat die GPK eine dreiköpfige Subkommission eingesetzt mit den Mitgliedern Walter Schoch (Vorsitz), Cornelia Keller und Rolf Steiner. Nach dem Austritt von Rolf Steiner aus der GPK übernahm Judith Stofer seinen Platz in der Subkommission. Das Sekretariat führte Katrin Meyer, Mitarbeiterin der Parlamentsdienste.

Über ihre Arbeit kann die GPK Folgendes berichten:

1. Verfassen von Stellungnahmen zu Akteneinsichtsgesuchen zuhanden der Geschäftsleitung

Die GPK hatte insgesamt zu drei Gesuchen Stellung zu nehmen. Ein Gesuch von Markus Schneider, heutiger Stiftungsrat der BVK, wurde negativ beurteilt. Das Gesuch der BVG-

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

und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS), welche um Akteneinsicht für den Gutachter Rechtsanwalt Dr. Volker Pribnov ersuchte, wurde positiv beurteilt. Die Geschäftsleitung folgte in beiden Fällen der Stellungnahme der GPK.

Etwas schwieriger gestaltete sich ein Gesuch der BVK, in sämtliche Akten der PUK BVK Einsicht nehmen zu können. Weil mit diesen Akten teilweise persönliche Interessen verbunden sind, suchten die Parlamentsdienste mit der BVK den Kontakt, um eine sinnvolle Lösung zu finden und boten Hand zu einem runden Tisch mit BVK, BVS, der Finanzdirektion und allenfalls dem Regierungsrat. Ziel war, dass die BVK diejenigen Akten erhalten sollte, welche sie zur Beurteilung der Haftungsfragen benötigt, unter Wahrung der persönlichen Interessen der von der Untersuchung der PUK BVK betroffenen Personen. Die BVK liess den Vorschlag unkommentiert und besorgte sich die notwendigen Akten bei der Finanzdirektion. Für die GPK hatte sich eine Stellungnahme daher in dieser Sache erübrigt.

2. Führen des nachträglichen Briefverkehrs

Der nachträgliche Briefverkehr beschränkte sich im Wesentlichen auf die Korrespondenz in den beiden Strafsachen bezüglich Amtsgeheimnisverletzung und Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen, in welchen die PUK BVK Anzeigerstatterin war. Im zweiten Fall kam es zu einer rechtskräftigen Verurteilung des Journalisten Alex Baur durch den Statthalter und eines für die GPK nicht nachvollziehbaren Freispruchs gegen den Journalisten Arthur Rutishuser in derselben Sache. Das erste Verfahren wurde sistiert.

Die GPK musste feststellen, dass die Stellung des Kantonsrates im Verfahren bezüglich Amtsgeheimnisverletzung oder Veröffentlichung amtlich geheimer Verhandlungen von den Strafverfolgungsbehörden uneinheitlich beurteilt und wahrgenommen wird. So kam es immer wieder vor, dass sich die GPK proaktiv über den Stand der Verfahren informieren musste. Die Parlamentsdienste haben dieses Problem aufgenommen und suchen mit der Geschäftsleitung nach einer entsprechenden Lösung.

3. Überprüfung der Umsetzungen der Empfehlungen der PUK BVK

3.1 Empfehlungen an den Regierungsrat

Mit Bericht vom 14. November 2013 hatte die GPK über den damaligen Stand der Umsetzung der Empfehlungen berichtet. Der vorliegende Bericht umfasst auch die seither vorgenommenen Umsetzungen oder deren Fortschritt.

3.1.1 Nebenbeschäftigungen

Die PUK BVK hatte festgestellt, dass bei der Bewilligungspraxis von Nebenbeschäftigungen von kantonalen Angestellten Handlungsbedarf besteht. Zwar gelten mit den gesetzlichen Regelungen im Personalgesetz und der entsprechenden Vollzugsverordnung einheitliche Vorgaben, doch besteht ein erheblicher Ermessensspielraum, welchen die verschiedenen Amtsstellen und Direktionen unterschiedlich handhaben. Die Empfehlung der PUK BVK lautete dahingehend, dass die Bewilligungspraxis zu vereinheitlichen, das Personalamt vor den Entscheiden zwingend anzuhören ist, und die Bewilligung bei Kaderpersonen durch den Gesamregierungsrat erteilt werden muss. Die PUK BVK hatte dazu am 1. Oktober 2012 ein entsprechendes Postulat eingereicht, welches vom Regierungsrat am 26. November 2012 entge-

genommen wurde (Postulat „Bewilligung von Nebenbeschäftigungen“, KR-Nr. 289/2012).

An seiner Sitzung vom 5. November 2014 beschloss der Regierungsrat Antrag auf Abschreibung mit der Begründung, dass die heutige Regelung der Gefahr von Interessenskollisionen ausreichend Rechnung trage. Die Vorlage 5145 wurde der STGK zur Beratung zugewiesen.

Der Regierungsrat hat im Zusammenhang mit dem Projekt zur Ausarbeitung eines Compliance-Managementsystems für die kantonale Verwaltung den Handlungsbedarf dennoch erkannt und sieht eine Prüfung der Regelung für Nebenbeschäftigungen und der Übernahme von öffentlichen Ämtern vor. Zudem soll eine Überprüfung der Anstellungsbedingungen von Funktionen stattfinden, die gegenüber vergleichbaren Aufgaben in der Privatwirtschaft deutlich tiefere Löhne erhalten. Eine Massnahme, welche eng mit der Ausübung von Nebenbeschäftigungen vor allem von Kaderangestellten zusammenhängt, jedoch nicht per se zu bedeuten hat, dass die entsprechenden Positionen in der öffentlichen Verwaltung höher besoldet werden müssen.

Leider hat das Projekt zur Ausarbeitung eines Compliance-Management-Systems zwischenzeitlich doch erhebliche Verzögerungen erfahren, einerseits aufgrund von Personalwechseln und weil die mit der externen Projektbegleitung betraute Firma ihr Mandat niedergelegt hatte. Die GPK bedauert dies sehr und rät dringend, das Projekt beförderlich voranzutreiben. Der Kantonsrat hat die Stelle für einen Compliance Manager im Budget 2015 gestrichen.

3.1.2 Mandatsvergaben

Die Empfehlung der PUK BVK zu den Mandatsvergaben lautete dahingehend, langfristige Mandate generell periodisch neu auszuschreiben. Diese Empfehlung bezieht sich auf den gesamten Direktions- und Verwaltungsbereich, nicht nur auf die BVK.

Bezüglich der BVK hat der Regierungsrat einige Vorkehren getroffen, so z.B. mit einer Änderung des Anlagereglements oder effektiven Neuvergaben gewisser Mandate.

Ganz allgemein hat sich die Vergabe von Mandaten und sonstigen Dienstleistungen an die Vorgaben des Submissionsrechts zu halten, auch was die Mandatsdauer bis zu einer Neuausschreibung betrifft. Das Gesetz statuiert dabei keine eigentliche Höchstdauer, doch ist es unzulässig, die Dauer eines Vertragsverhältnisses auf unbestimmte Dauer fortzusetzen und damit jede weitere Vergabe auszuschliessen. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist daher die Dauer eines Auftrags stets zum Vornherein zu beschränken (VGer, 16.07.2008, VB2008.00111, E. 8). Um sicherzustellen, dass solche Beschränkungen in allen Direktionen angewendet werden, empfiehlt die GPK dem Regierungsrat noch immer, eine entsprechend einheitliche Höchstvertragsdauer für den gesamten Verwaltungsbereich zu kommunizieren. Die umfangreichen Neuausschreibungen sowie die alle fünf Jahre erfolgende Überprüfung der Mandate der BVK hingegen begrüsst die GPK, ebenso den nun schriftlich festgehaltenen Selektions- und Überwachungsprozess externer Manager. Sie hofft, dass diese Grundsätze in allen Bereichen der Verwaltung beachtet werden.

3.1.3 Proaktive Information des Kantonsrates und seiner Organe bei ausserordentlichen Vorkommnissen

Die PUK BVK hatte den Regierungsrat eingeladen, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Direktionen den Kantonsrat und seine Organe, insbesondere die Aufsichtskommissionen, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unaufgefordert und rasch informieren.

Der Regierungsrat erachtet diese Empfehlung in seiner Antwort vom 10. Juli 2013 bereits als erfüllt. Schon heute würden die Direktionen die zuständigen Kommissionen des Kantonsrates bei Bedarf informieren. Im Falle von wichtigen Ereignissen finde zudem eine Orientierung im Regierungsrat statt, der in Berücksichtigung aller Umstände über das weitere Vorgehen entscheide.

Seit der Empfehlung der PUK BVK hat sich an der Informationstätigkeit des Regierungsrates aus Sicht der GPK nichts geändert. Die GPK hätte sich zur Umsetzung der Empfehlung beispielsweise eine institutionalisierte Meldung an das Ratspräsidium bei heiklen Vorkommnissen vorstellen können.

3.1.4 Haftung: Prüfen weiterer Schadenersatzansprüche

Die PUK BVK empfahl dem Regierungsrat insbesondere die Haftung der Complementa zu überprüfen und verjährungsunterbrechende Massnahmen gegen den ehemaligen Experten für berufliche Vorsorge einzuleiten.

Der Regierungsrat schreibt hierzu in seiner Antwort vom 10. Juli 2013, dass gegen alle in Frage kommenden Haftungssubjekte, einschliesslich der Complementa, die notwendigen Schritte durch den beauftragten Rechtsanwalt Christoph Degen in die Wege geleitet worden seien, und dass dieser auch mit der Abklärung entsprechender Haftungsansprüche betraut sei. Davon ausgenommen seien nebst Regierungsrätinnen und -räten auch die Finanzkontrolle und der Experte für berufliche Vorsorge. Dies entspricht nicht den Empfehlungen der PUK BVK, welche den Experten für berufliche Vorsorge und die Finanzkontrolle ebenfalls als potentielle Haftungssubjekte sieht.

Die Empfehlungen der PUK BVK fanden dennoch Berücksichtigung und zwar bei der Prüfung von Haftungsansprüchen der BVK durch den von der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) eingesetzten Gutachter, welcher auch mögliche Ansprüche gegen den Experten für berufliche Vorsorge und die Finanzkontrolle prüfen muss und auch zur Ergriffung notwendiger vorprozessualer Schritte ermächtigt ist.

Mit dem rechtlichen Vollzug der Verselbständigung der BVK per 6. August 2014 sind die Haftungsansprüche, welche bei Regierung und Finanzdirektion lagen, auf die BVK übergegangen, welche nicht mehr Aufsichtsobjekt des Kantonsrates ist, so dass die GPK die Weiterverfolgung dieser Ansprüche nicht mehr überprüfen kann.

3.2 Empfehlungen an den Kantonsrat

3.2.1 Gesetzliche Änderung bezüglich der Beschwerdelegitimation im Verfahren bei Übertretungsstraftatbeständen

Die PUK BVK empfahl dem Kantonsrat die Beschwerdelegitimation bei Übertretungsstraftatbeständen im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess neu zu regeln. Dies, weil die momentane Rechtsmittelsituation bei Einstellungsverfügungen in Übertretungsstrafsachen unklar und insbesondere offen ist, ob der Staatsanwaltschaft bzw. der Oberstaatsanwaltschaft Beschwerdelegitimation zukommt oder nicht.

Am 1. Oktober 2012 reichten Markus Bischoff (Präsident der PUK BVK) und Bruno Walliser (Vize-Präsident der PUK BVK) eine entsprechende Parlamentarische Initiative ein (KR 290/2012), welche an der Kantonsratssitzung vom 26. November 2012 vorläufig unterstützt wurde. In der Folge wurde das Anliegen in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vorberaten. Mittlerweile ist durch das Bundesgericht ein Fall (6B_186/2013) entschieden worden, welcher Teilaspekte dieser Frage beantwortet. So ist das Bundesgericht ohne Weiteres auf eine Beschwerde der Staatsanwaltschaft in einer Übertretungsangelegenheit eingetreten.

Die Parlamentarische Initiative wurde schliesslich entsprechend dem Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit abgelehnt, weil der Rat der Ansicht war, dass die momentane Gesetzeslage ausreichend ist.

3.2.2 Wissenstransfer

Die PUK BVK hat dem Kantonsrat empfohlen, den Wissenstransfer in den Kommissionen, insbesondere in den Aufsichtskommissionen, bei Legislaturwechsel sicherzustellen. Die GPK hat hierzu ein Übergabeprotokoll vorgeschlagen mit vorgegebenen Standardfragen. Bei Legislaturwechsel ist ein solches in Anwesenheit des jeweiligen Kommissionssekretariats zusammen mit dem ehemaligen und dem neuen Kommissionspräsidenten auszufüllen. Jeweils zu Beginn der neuen Legislatur werden diese Protokolle den neuen Kommissionsmitgliedern verteilt und das Sekretariat ist dafür zuständig, die Themen in regelmässigen Abständen wieder vorzubringen.

Die GPK hat diese Umsetzung zuhanden der Geschäftsleitung empfohlen, welche sie so an ihrer Sitzung vom 13. Juni 2013 beschlossen hat. Die Verwendung des Übergabeprotokolls wird erstmals beim Legislaturwechsel 2015 zum Einsatz kommen. Die Empfehlung wurde somit umgesetzt.

3.2.3 Schnittstellen

Die PUK BVK hat dem Kantonsrat zudem empfohlen, die Schnittstellen zwischen den Kommissionen zu definieren und die Koordination/Kommunikation sicherzustellen.

Ein Gespräch unter den Mitarbeitenden der Parlamentsdienste hat ergeben, dass weniger die eigentlichen Schnittstellen ein Problem darstellen, sondern dass vor allem bei der Kommunikation Optimierungspotential besteht.

Die GPK schlug in der Folge der Geschäftsleitung verschiedene Massnahmen vor, mit welchen die Schwachstellen behoben werden sollen. Die Geschäftsleitung stimmte diesem Vorschlag an ihrer Sitzung vom 21. November 2013 zu. Die Massnahmen beinhalten die gegenseitige Information der Kommissionssekretariate an den Teamsitzungen der Parlamentsdienste sowie die Erstellung neuer Dokumentenablagen für die Kommissionsprotokolle, welche für alle Mitarbeitenden der Parlamentsdienste sowie der Geschäftsleitung zugänglich sind. Zudem werden sich die Präsidien der Aufsichtskommissionen sowie ihre Sekretariate zwei Mal jährlich zu Sitzungen treffen um die Schnittstellen zu besprechen. Diese Massnahme tritt ab der neuen Legislatur in Kraft.

3.2.4 Mitverfolgen der Abklärungen bzw. der Geltendmachung allfälliger Haftungsansprüche

Mit Verfügung vom 29. April 2013 hat die BVS als aufsichtsrechtliche Massnahme die Einsetzung eines Gutachters verfügt und diesen mit der Abklärung allfälliger Haftungsansprüche der BVK gegenüber ehemaligen und aktuellen Mitgliedern der Regierung, der Finanzdirektion sowie dem Kanton Zürich als Geschäftsführer der BVK beauftragt. Auch zu prüfen hat der Gutachter die Ansprüche gegen die Finanzkontrolle und den Experten für berufliche Vorsorge. Er ist zum Ergreifen von vorprozessualen Massnahmen befugt.

Der Beauftragte, Rechtsanwalt Dr. iur. Volker Pribnow, hat mittlerweile seine Arbeit nach erstreckter Frist beendet. Sein Gutachten hat er Mitte September 2014 an die BVG- und Stiftungsaufsicht (BVS) übergeben. Diese hat es an die BVK weitergeleitet.

Die GPK hat mehrfach versucht, das Gutachten von der BVK zu erhalten. Die BVK teilt mit, sie seien daran, die Ansprüche zu prüfen und würden zu gegebener Zeit informieren. Momentan sieht sie es als nicht angebracht, das Amtshilfegesuch der GPK positiv zu beantworten. Dieser Entscheid stösst bei der GPK auf Unverständnis. Sie ist sich bewusst, dass mit der rechtlichen Verselbständigung der BVK ihre Oberaufsicht über die Vorsorgeeinrichtung erloschen ist. Jedoch äussert sich das Gutachten zu gewissen grundlegenden rechtlichen Fragen, welche erst durch den Kantonsrat bzw. die damalige PUK BVK aufgeworfen wurden und auch in anderen Belangen für den Kantonsrat von Bedeutung wären.

Die vom Kantonsrat eingeholten und bis Ende 2014 gültigen 16 Verjährungseinredeverzichte von potentiell haftbaren Regierungsräten sowie Mitarbeitenden der Finanzkontrolle wurden vom Kantonsrat nicht verlängert. Dies weil er die Zuständigkeit nun ebenfalls bei der BVK oder der BVS sieht. Der BVK sowie dem für die BVS tätigen Rechtsanwalt Volker Pribnow wurden Kopien der Verzichtserklärungen zugestellt, mit dem Hinweis, dass es der Kantonsrat nicht mehr als seine Aufgabe ansehe, die Verlängerungen einzuholen. Er empfahl aber dringend die Verlängerung der Verzichte zu prüfen. Nach mehrmaligem Nachfragen hat die BVK nun die Verlängerung der Verzichtserklärungen bestätigt. Ob sie auch von den aufgrund des Zeitablaufes neu hinzugekommenen Haftungssubjekten (Regierungsräte welche sich noch nicht so lange im Amt befanden, sowie vom Kanton Zürich) Verjährungseinredeverzichte einholte, ist nicht bekannt.

Die GPK zeigt sich etwas überrascht über die Abwicklung der Verzichtsverlängerungen sowie der Prüfung der Haftungsfrage. Die Koordination zwischen BVK, BVS sowie Regierungsrat bzw. Finanzdirektion erschien ihr mangelhaft. Mehrere Angebote, gewisse Fragen, wie beispielsweise solche der Akteneinsicht an einem runden Tisch gemeinsam zu klären, blieben unbeantwortet. Die GPK ist sich im Klaren, dass ihr die Oberaufsicht über die BVK nicht mehr obliegt. Sie hätte sich aber eine direktere, offenere und zielführendere

Kommunikation im Bereich der Verzichtserklärungen und der Haftungsfrage allgemein gewünscht.

3.3 Empfehlungen an die BVK

In ihrem Bericht vom 11. September 2012 machte die PUK BVK zahlreiche Empfehlungen an die BVK. Diese wurden grösstenteils ernst genommen und umgesetzt, was die GPK begrüsst (siehe Bericht der GPK vom 14. November 2013). Seit der letzten Berichterstattung haben sich keine weiteren Veränderungen ergeben und mit dem Rechtsformwechsel zur privatrechtlichen Stiftung, welcher am 6. August 2014 vollzogen wurde, endet auch die Oberaufsicht des Kantonsrates über die BVK. Sie wird weiterhin vom BVS beaufsichtigt und auf Bundesebene von der Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (OAK BV).

4 Abschluss des Auftrages

Mit dem vorliegenden Bericht hat die GPK den Auftrag der Geschäftsleitung, formuliert im Beschluss vom 17. Dezember 2012, erfüllt. Die Subkommission Nachfolgearbeiten PUK BVK wird damit aufgelöst. Die GPK empfiehlt der Geschäftsleitung den vorliegenden Bericht über den Kantonsratsversand der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Zürich, 12. Februar 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Die Sekretärin:
Claudio Zanetti	Madeleine Speerli