

Sitzung vom 28. Januar 2015

76. Anfrage (Richtlinien Public Corporate Governance)

Die Kantonsräte Jörg Kündig, Gossau, Daniel Schwab, Zürich, und Peter Vollenweider, Stäfa, haben am 20. Oktober 2014 folgende Anfrage eingereicht:

Gestützt auf den Bericht über die Public Corporate Governance hat der Regierungsrat am 29. Januar 2014 Richtlinien über die Corporate Governance verabschiedet und per 1. April 2014 in Kraft gesetzt.

Diese Richtlinien sollen offene Fragen im Bereich der Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons klären und eine bessere und transparente Steuerung und Aufsicht durch den Regierungsrat unter der Oberaufsicht des Kantonsrates ermöglichen.

Wichtige Elemente dieser neuen Richtlinien sind Eigentümerstrategien, Leistungsvereinbarungen und Beteiligungscontrolling.

In seiner Medienmitteilung zur Verabschiedung der neuen Richtlinien formulierte der Regierungsrat seine Vorstellungen zum weiteren Vorgehen. Seine Ausführungen blieben allerdings unverbindlich und offen, insbesondere auch was die zeitliche Planung anbelangt.

Deshalb bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachstehender Fragen:

1. In welchem zeitlichen Rahmen sieht der Regierungsrat vor, die Eigentümerstrategien und Leistungsvereinbarungen für die zahlreichen Beteiligungen auszuarbeiten, und wie werden diese dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht?
2. Gibt es schon konkrete Vorstellungen bezüglich Beteiligungscontrolling und wie soll dieses ausgestaltet werden? Wenn nein, bis wann soll dieses zentrale Element der Beteiligungssteuerung vorliegen?
3. Insbesondere bei USZ, KSW, der Universität und den Fachhochschulen ist die ABG mit der Oberaufsicht beauftragt. Wie gedenkt der Regierungsrat diese auch inskünftig zu ermöglichen?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jörg Kündig, Gossau, Daniel Schwab, Zürich, und Peter Vollenweider, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat hat die Beteiligungen des Kantons mit den Richtlinien über die Public Corporate Governance vom 29. Januar 2014 (PCG-Richtlinien, RRB Nr. 122/2014) in zwei Gruppen eingeteilt: Bedeutende Beteiligungen mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates (Anhang A) und weitere Beteiligungen mit Controlling auf Stufe einer Direktion oder der Staatskanzlei (Anhang B, RRB Nr. 353/2014). Für die bedeutenden Beteiligungen ist in der Regel eine Eigentümerstrategie des Regierungsrates vorgesehen. Sind die wesentlichen mittelfristigen Zielvorgaben für eine Beteiligung bereits durch die Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend festgelegt, so kann die zuständige Fachdirektion dem Regierungsrat den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beantragen (Richtlinie 5.5). Die Eigentümerstrategie und die Berichterstattung dazu werden gemäss Richtlinie 14 dem Kantonsrat zur Information unterbreitet. Zu einer Beteiligung gemäss Anhang B ist keine gesonderte Berichterstattung an den Regierungsrat oder Kantonsrat vorgesehen.

Eine Leistungsvereinbarung mit einer Beteiligung wird verlangt, sofern der Kanton für deren Aufgabenerfüllung ein Entgelt entrichtet, z. B. Staatsbeitrag, Defizitgarantie, Staatshaftung, Steuerbefreiung. Die Leistungsvereinbarung stellt gemäss PCG-Richtlinien ein vertragliches Instrument zwischen der zuständigen Fachdirektion oder Dienststelle und der Beteiligung dar. Eine Kenntnissgabe oder Berichterstattung über ihre Umsetzung an den Regierungsrat oder Kantonsrat ist nicht vorgesehen.

Im Übrigen ist zu beachten, dass die PCG-Richtlinien den Stellenwert von Grundsätzen aufweisen. Im Einzelfall werden sie erst dann wirksam, wenn sie in der Spezialgesetzgebung für eine Beteiligung umgesetzt sind.

Nachfolgend wird der Stand bei den Beteiligungen mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates im Einzelnen dargestellt.

Axpo Holding AG, Elektrizitätswerke des Kantons Zürich: Der Regierungsrat überprüft derzeit die Eigentümerstrategie von 2005 zur Stromversorgung (vgl. RRB Nr. 968/2014). Er hat die Baudirektion beauftragt, ein Konzept über die abzuklärenden Fragen und das weitere Vorgehen vorzulegen. Ziel ist die Erarbeitung je einer Eigentümerstrategie für die Axpo Holding AG und die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich bis 2016.

Flughafen Zürich: Es besteht gemäss Beschluss vom 16. Mai 2008 eine Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Gemäss PCG-Richtlinie 5.7 ist diese nach dem Beschluss zu den Richtlinien der Regierungspolitik 2015–2019 (Mitte 2015) zu überprüfen.

Gebäudeversicherung Kanton Zürich: Es wird geprüft, ob aufgrund der PCG-Richtlinie 5.5 auf eine Eigentümerstrategie verzichtet werden kann. Der Regierungsrat wird bis Mitte 2015 darüber entscheiden.

Spitäler: Die Eigentümerstrategien für das Universitätsspital Zürich (USZ) und das Kantonsspital Winterthur (KSW) sind direkt mit den laufenden Governance-Vorhaben verknüpft (Neuorganisation des USZ-Immobilienmanagements, Umwandlung des KSW in eine Aktiengesellschaft). Für beide Betriebe liegen die Eigentümerstrategien im Entwurf vor und werden vom Regierungsrat auf den Zeitpunkt hin festzulegen sein, an dem der Gesetzgeber die gesetzlichen Grundlagen verabschiedet. Für die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland (ipw) liegt der Entwurf der Eigentümerstrategie zusammen mit dem Vernehmlassungsentwurf für die Gesetzesvorlage zur Umwandlung in eine Aktiengesellschaft vor. Bei der Psychiatrischen Universitätsklinik (PUK) läuft derzeit mit der Fusion mit dem Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst (KJPD) eine grundlegende betriebliche Reorganisation. Diese bildet die Grundlage für die anschliessende Verselbstständigung in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Eigentümerstrategie wird auf die Führung der PUK als kantonale Beteiligung nach der Verselbstständigung auszurichten sein. Auch hier wird die Eigentümerstrategie zusammen mit dem Vernehmlassungsentwurf zu einem Verselbstständigungsgesetz voraussichtlich gegen Ende 2015 im Entwurf vorgelegt und auf den Zeitpunkt des endgültigen Gesetzes hin festgelegt.

Die Ziele und Rahmenbedingungen der Leistungserbringung im Bereich der Spitalversorgung sind im Bundesrecht (Krankenversicherungsgesetz, SR 832.10) und im kantonalen Recht (Spitalplanungs- und -finanzierungsgesetz, LS 813.30) umfassend geregelt. Zentrales Steuerungsinstrument ist die Spitalliste, mit welcher der Regierungsrat die Leistungsaufträge an die Spitäler inhaltlich vorgibt. Zusammen mit den damit verbundenen Auflagen und Vorgaben sowie gegebenenfalls den Vereinbarungen über separat subventionierte Sonderleistungen sind damit die zu erbringenden Leistungen und deren Abgeltung festgelegt. Dies gilt auch für die Spitäler, die als kantonale Beteiligung geführt werden. Für das USZ und das KSW – wie künftig auch für die zu verselbstständigenden Spitalbetriebe ipw und PUK – liegen die Leistungsaufträge und -vereinbarungen gesetzeskonform vor.

Opernhaus Zürich: Die wesentlichen strategischen Ziele für das Opernhaus sind im Opernhausgesetz (LS 440.2) sowie im vom Kantonsrat genehmigten Grundlagenvertrag und in der dazugehörigen Leistungsvereinbarung zwischen Regierungsrat und Opernhaus geregelt. Die Direktion der Justiz und des Innern wird prüfen, ob dem Regierungsrat der Verzicht auf eine Eigentümerstrategie zu beantragen ist.

Hochschulen: Die Aufgaben der Universität Zürich (UZH) und der Zürcher Fachhochschule (ZFH) sind im Universitätsgesetz vom 15. März 1998 (LS 415.11) und im Fachhochschulgesetz vom 2. April 2007 (LS 414.10) bzw. in den entsprechenden Erlassen des Bundes geregelt. Universitätsrat und Fachhochschulrat sind als oberste Organe dieser Institutionen für die strategische Führung verantwortlich. Die UZH und die drei Hochschulen der ZFH planen ihre Aktivitäten im Rahmen ihrer Entwicklungs- und Finanzplanungen (vgl. § 29 UniG und § 10 FaHG), die Eingang in das Budget und den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) des Regierungsrates finden. Mit dem Beschluss zu Budget und KEF werden die von den Hochschulen zu erbringenden Leistungen umschrieben. Die Bildungsdirektion wird prüfen, ob dem Regierungsrat der Verzicht auf eine Eigentümerstrategie zu beantragen ist.

Schweizerische Nationalbank: Wie im Anhang zu den PCG-Richtlinien festgelegt, unterliegt die Schweizerische Nationalbank keinem Controlling des Regierungsrates. Eine Eigentümerstrategie des Regierungsrates oder eine Berichterstattung über die Umsetzung gesetzlicher bzw. politischer Vorgaben entfällt deswegen.

Zürcher Kantonalbank: Solange die Anbindung an den Kantonsrat besteht, ist dieser auch für das Controlling verantwortlich.

Zu Frage 2:

Das Beteiligungscontrolling ist Gegenstand der PCG-Richtlinien 5 bis 10. Der Regierungsrat hat bei seiner Ausgestaltung auf den bestehenden Verfahren und Instrumenten aufgebaut, um keinen übermässigen Mehraufwand zu veranlassen. Namentlich hat er auf ein gesondertes allgemeines Beteiligungscontrolling mit einer Beteiligungsstrategie über das ganze Portfolio verzichtet. Wirksamer sind ein besseres Controlling der einzelnen Beteiligung und die Behebung diesbezüglicher Lücken in den gesamtpolitischen Instrumenten. Diesbezüglich hat er gezielte Korrekturen vorgenommen.

Im Geschäftsbericht des Regierungsrates erfolgt ab Ausgabe 2014 im Teil Finanzbericht eine erweiterte Berichterstattung über die bedeutenden Beteiligungen, die nicht konsolidiert werden. Die noch fehlenden Beteiligungen (Schweizerische Nationalbank und Opernhaus Zürich) werden ergänzt. Zusätzliche Angaben erfolgen zu Einschränkungen der Aktionärsrechte, wichtigen Entwicklungen innerhalb der Beteiligung mit Auswirkung auf die Eigentümerstrategie, Entwicklungen im Umfeld mit Einfluss auf die Beteiligung (z. B. Rechtssetzungsverfahren), zu namhaften Unterbeteiligungen, anderen wesentlichen Miteigentümern und zu finanziellen Eckwerten (u. a. Bruttoertrag, Gewinn, Aufteilung Vermögen und Kapital, erhaltene Dividende, Vergütung an das oberste strategische Führungsorgan und an die Geschäftsleitung). Der Anhang zur konsolidierten Rechnung wird darüber hinaus in einzelnen Punkten ergänzt. Neu werden die Dotationskapitale des USZ und des KSW eigens im Anhang des Stammhauses ausgewiesen.

Ab dem KEF 2015–2018 erscheinen die durch Beteiligungen umgesetzten und mit Staatsbeiträgen abgegoltenen Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkte systematisch in derselben Leistungsgruppe, in welcher der auszurichtende Staatsbeitrag beantragt wird. Zu diesem werden die ordentlichen Budget- und Planungswerte angegeben (finanzielle Entwicklung, Aufgabenerfüllung einschliesslich Leistungs-, Wirtschaftlichkeits- und Wirkungsindikatoren, Entwicklungsschwerpunkte). So wird sichergestellt, dass die eingekauften Leistungen mit den Finanzen verknüpft und nach denselben Kriterien beurteilt werden, wie wenn sie vom Kanton selbst erbracht würden.

Auf Stufe der einzelnen Beteiligung ist bisher der Umfang des Controllings aufgrund jeweils eigener Rahmenbedingungen und aus historischen Gründen unterschiedlich. Gemäss PCG-Richtlinien ist das zentrale Element des Beteiligungscontrollings des Regierungsrates die Eigentümerstrategie und die Berichterstattung der zuständigen Fachdirektion über deren Umsetzung. Zur Umsetzung der Vorgaben der PCG-Richtlinien hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, Grundsätze für die jährliche Berichterstattung gemäss Richtlinie 7.4 zu erstellen (Bericht über die Umsetzung der Eigentümerstrategie des Kantons bzw. Bericht über das Erreichen der Ziele und Vorgaben gemäss Spezialgesetzgebung). Die Finanzdirektion ist mit Aufgaben im Eignercontrolling und dem Risikomanagement von Beteiligungen betraut. Sie erarbeitet gegenwärtig Grundsätze dazu.

Zu Frage 3:

Die Oberaufsicht des Kantonsrates wird im PCG-Bericht in Kapitel 5.2 und in PCG-Richtlinie 14 behandelt. Sie bezieht sich auf die Aufsicht des Regierungsrates und knüpft an dessen Instrumenten an. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat die für die Oberaufsicht erforderlichen Unterlagen. Zu ihrer verstärkten Unterstützung auch im Bereich der Spitäler und Hochschulen dient das verbesserte Controlling der einzelnen Beteiligung und die Behebung der Lücken in den gesamtpolitischen Instrumenten, wie in der Beantwortung der Frage 2 dargestellt. Die Eigentümerstrategien zu den betreffenden Beteiligungen, deren Geschäftsberichte und die Berichte der Direktionen über die Umsetzung der Eigentümerstrategien oder über die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben werden dem Kantonsrat zur Information zugestellt. Diese Dokumente sollen auch die Grundlage für die erleichterte Oberaufsicht der Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit über die einzelne Beteiligung bilden. Die Erleichterung beruht dabei nicht nur auf der Vorgabe von klaren strategischen und finanziellen Zielen für die Beteiligung, sondern namentlich auch auf der umfassenden Berichterstattung zu ihrem Betrieb, dessen Entwicklung und eventuellen Risiken.

Im Bereich der Steuerung der Beteiligungen bzw. ihrer Leistungserbringung ergibt sich durch die Umsetzung der Richtlinien zur Public Corporate Governance eine klarere Rollenteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi