

12. Gesetzliche Grundlage für ein Reglement zur Bestellung von Führungsorganen in selbstständigen Organisationen

Motion Esther Straub (SP, Zürich), Kathy Steiner (Grüne, Zürich) vom 25. Juni 2018

KR-Nr. 188/2018, RRB-Nr. 961/3. Oktober 2018 (Stellungnahme)

Gemeinsame Beratung mit KR-Nr. 272/2018

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

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 verord-

nen, ein Höchstalter für amtierende Mandatsträgerinnen und Mandatsträger einführen oder ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis für die Führungsorgane festschreiben.

Der Regierungsrat nimmt auf Antrag der Staatskanzlei wie folgt Stellung:

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 Unternehmen, 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.

Ratspräsident Dieter Kläy: Ich erteile zuerst zur Begründung der Motion Esther Straub, Zürich, das Wort und dann anschliessend Linda Camenisch, Wallisellen, zur Begründung ihres Postulates. Danach folgen die Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher.

Esther Straub (SP, Zürich): Die Auslagerung öffentlicher Aufgaben aus der kantonalen Verwaltung und die Verselbstständigung von Organisationseinheiten zu Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts haben immer auch Auswirkungen auf die Ausübung der Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Wir haben uns in diesen

Prozessen stets dafür eingesetzt, dass die parlamentarische Oberaufsicht des Kantonsrates nicht geschwächt wird und so eine demokratische Abstützung und Kontrolle gewährleistet bleiben. Zur Oberaufsicht des Kantonsrates gehört bei Anstalten des öffentlichen Rechts oft auch die Genehmigung der Wahl der jeweiligen Führungsorgane. Um diese Wahlen kompetent genehmigen und also die Oberaufsicht richtig wahrnehmen zu können, fordern wir mit unserer Motion, dass die Regierung dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage unterbreitet, die den Erlass eines Reglements zur Bestellung der Führungsorgane in die Kompetenz des Kantonsrates legt. Diese Möglichkeit sieht Artikel 59 der Kantonsverfassung ohne Zweifel vor. Es ist sehr gut möglich, dass der Kantonsrat ein Gesetz verabschiedet, das ihm die Kompetenz zur Erstellung eines Reglements gibt. Für die Wahrnehmung der Oberaufsicht über Anstalten des Kantons ist es entscheidend, dass der Kantonsrat in die Führungsorgane der jeweiligen Institutionen sein Vertrauen setzen kann. Und dieses Vertrauen beginnt mit einer möglichst transparenten Auswahl der Führungsorgane. Der Kantonsrat soll festlegen, nach welchen Regeln das Auswahlverfahren der obersten Führungskräfte von Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und von privaten Organisationen mit namhaften kantonalen Beteiligungen erfolgen muss. Wenn der Kantonsrat die Wahl – beispielsweise die Wahl eines Spitalrates – genehmigen und seine Oberaufsicht wahrnehmen soll, so muss er diese Wahl auch an bestimmten Kriterien überprüfen können. Solche Kriterien aber, die eine Wahl überprüfbar machen, fehlen bis heute.

In der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit machte sich denn auch bei den zurückliegenden Wahlgenehmigungsgeschäften immer wieder eine geradezu stupende Ratlosigkeit breit, wenn es darum ging, über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung einzelner Wahlen zu befinden. Die wenigen Kriterien, die in Paragraf 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates (*VOG RR*) festgehalten sind, sind nicht wirklich aussagekräftig. Oder was genau ist die Aussage einer Regelung, die folgendermassen lautet: «Die zu Wählenden dürfen im Zeitpunkt ihrer Wahl oder Wiederwahl das 70. Altersjahr noch nicht vollendet haben. Der Regierungsrat kann in begründeten Einzelfällen Ausnahmen von der Altersgrenze zulassen.» So ist die bereits sehr grosszügige Altersgrenze seit einem Jahr nämlich ergänzt, kurz: Es gibt keine Altersgrenze. Kennen Sie den Altersdurchschnitt des Fachhochschulrates? Er liegt über 62 Jahren. Da fühle ich mich, gerade mal 50 geworden, blutjung. Trotz Missfallen hat dieser Rat mit einem Mehr von fast zwei Dritteln die Erneuerungswahl genehmigt. Es gibt halt keinen klaren Grund abzulehnen, denn es gibt keine Kriterien.

Und über die nichtssagende Altersbegrenzung hinaus findet sich in der *VOG RR* und in den *PCG-Richtlinien (Public Corporate Governance)* der Regierung einzig eine weitere, sehr offene Bestimmung, nämlich: Der Regierungsrat achte – Zitat – «auf eine ausgewogene Berücksichtigung der Geschlechter». Das Resultat dieser vagen Bestimmung: Während zehn Jahren seit ihrer Einführung betrug der Frauenanteil in den Führungsorganen durchwegs weniger als ein Drittel, meist massiv weniger. Erst seit zwei Jahren kam es in einzelnen Räten, wie dem *USZ-Rat (Spitalrat des Universitätsspitals)*, zu einer Verbesserung, es sind jetzt immerhin drei von sieben Mitgliedern Frauen. Und der neu bestellte *IPW-Spitalrat*

(*Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland*) hat sogar als einziges Gremium weit und breit eine Frauenmehrheit vorzuweisen. Bei allen anderen sind die Frauen weiterhin in der Minderheit, oft deutlich in der Minderheit, oder sogar ganz abwesend.

Liebe Kantonsrätinnen, wir haben seit heute als erstes Schweizer Kantonsparlament einen Frauenanteil von über 40 Prozent. Unsere Regierung hat seit bald einem Jahr zum zweiten Mal in der Geschichte einen Frauenanteil von über 50 Prozent. Dieser Volkswille muss endlich auch bei den Führungsorganen kantonaler Anstalten umgesetzt werden. Der bisherige regierungsrätliche Erlass hat dieses Ziel verfehlt. Es braucht äussere Vorgaben durch den Kantonsrat.

Oder wie werden Kandidatinnen für diese wichtigen Führungsämter überhaupt gesucht und ausgewählt? Auch darüber gibt es leider keine Regelung. Und so werden die Mandate oft nicht einmal öffentlich ausgeschrieben. Die Begründung der Regierung: Infrage kommende Kandidaten und Kandidatinnen suchten nicht aktiv nach einem neuen Engagement, eine Ausschreibung würde deshalb oft nicht das gewünschte Ergebnis und nur unnötigen Mehraufwand mit sich bringen. Dieses Argument ist unverständlich. Eine Ausschreibung bedeutet doch nicht gleichzeitig ein Verbot, infrage kommende Personen auf die Ausschreibung aufmerksam zu machen. Dass jedoch die Vergabe eines so wichtigen Mandates nicht grundsätzlich öffentlich gemacht wird, das ist unhaltbar. Zudem zeigte die öffentliche Ausschreibung zur Besetzung der beiden neu geschaffenen Spitalräte der PUK (*Psychiatrische Universitätsklinik Zürich*) und der IPW, dass sich auf eine Ausschreibung hin durchaus hochkompetente Fachpersonen bewerben, darunter – oh Wunder – jüngere Frauen, an die vor der Ausschreibung gar niemand gedacht hatte. So haben wir jetzt dank öffentlicher Ausschreibung ein erstes Führungsorgan mit Frauenmehrheit. Wieso soll eine öffentliche Ausschreibung nicht auch bei Ersatzwahlen denselben Erfolg zeitigen?

Ein Reglement könnte auch die Offenlegung der konkreten Anforderungsprofile für die Wahl in die jeweiligen Führungsorgane vorschreiben. Auch diese Transparenz würde es dem Kantonsrat ermöglichen, seine Oberaufsicht wahrzunehmen und Wahlen begründet zu genehmigen oder auch einmal nicht zu genehmigen. Ein Reglement auf Stufe Kantonsrat setzt ein Zeichen, wie wichtig die Bestellung der obersten Führungsorgane öffentlich-rechtlicher Anstalten und Beteiligungen des Kantons ist. Der Kantonsrat soll festlegen können, nach welchen Kriterien die Auswahl der Führungsorgane zu erfolgen hat. Dass dem Regierungsrat die Wichtigkeit dieser Kriterien als fraglich erscheint, ist nicht nachzuvollziehen. Es kann doch nicht genug Sorgfalt auf die Zusammenstellung dieser mit hoher Verantwortung betrauten Gremien verwendet werden. Ich brauche Ihnen die Skandale nicht aufzuzählen, die durch inkompetente Verwaltungsratsgremien ausgelöst und mitverursacht worden sind, auch in jüngster Zeit. Dass der Kantonsrat zur Bestellung der Gremien ein Reglement erlassen soll, entspricht dem Gewicht eines solchen Reglements und wird der Oberaufsichtsfunktion des Kantonsrates gerecht.

Ein Code of Conduct, wie es meine geschätzte Kommissionskollegin Linda Camenisch, die das Manko ebenfalls erkannt hat, in milderer Postulatsform for-

dert, wird am bisherigen Missstand leider nicht viel ändern können. Der Regierungsrat ist ja der Meinung, dass es diesen Verhaltenskodex bereits seit über zehn Jahren gibt. Mit der Überweisung des Postulates wird sich also nichts ändern, es bleibt dann bei Altersgrenzen, die keine sind.

Wir wollen Nägel mit Köpfen: Die wichtigsten Regeln zur Bestellung von Führungsorganen soll der Kantonsrat in einem Reglement festlegen und bei Bedarf verändern können. Er kann in der Folge die Einhaltung der festgelegten Kriterien bei erfolgten Wahlen überprüfen und aus transparenten Gründen Genehmigung oder Nichtgenehmigung einer Wahl beschliessen. Die demokratische Abstützung der gewählten Gremien wird auf jeden Fall so gestärkt.

Bitte stimmen Sie unserer Motion zu.

Linda Camenisch (FDP, Wallisellen): Wir sprechen über zwei Vorstösse zum gleichen wichtigen Public-Corporate-Governance-Thema, der Bestellung von Führungsorganen. Zum einen liegt die soeben von Esther Straub begründete Motion vor, welche eine gesetzliche Grundlage fordert, damit der Kantonsrat ein Reglement erlassen kann. Diese Motion wird die FDP nicht überweisen, da dieses Vorgehen staatspolitisch und gesetzestechnisch übers Ziel hinausschiesst. Mit den Bestimmungen in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung besteht bereits eine genügende rechtliche Grundlage, auf welcher weitere detaillierte Richtlinien erstellt werden können, wie das übrigens auch der Regierungsrat mit seinen PCG-Richtlinien gemacht hat. Da es sich hier primär um Umsetzungsrecht handelt, soll der Regierungsrat die notwendigen Bestimmungen erlassen und nicht der Kantonsrat. Zum anderen liegt unser Postulat, welches die vom Kantonsrat festgestellten Mängel in der Bestellung von Führungsorganen materiell und formell stufengerecht angeht. Es basiert auf der Einsicht, dass die bereits bestehenden PCG-Richtlinien nicht ausreichend klar und umfassend sind.

Das Postulat regt deshalb an, dass der Regierungsrat einen sogenannten Code of Conduct, also Verhaltensregeln, erlässt und diesen veröffentlicht. Darin soll transparent erscheinen, wie die regierungsrätlichen Bestellungen von Führungsorganen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts sowie private Organisationen, bei welchen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat, geregelt sind. Berufungen ohne klare und transparente Kriterien sind nicht professionell und werden den hohen Ansprüchen der verschiedenen Führungsorgane nicht gerecht.

Heute erfolgt die Auswahl von Mandatsträgern oftmals uneinheitlich, widersprüchlich in der Argumentation und aufgrund nicht einsehbarer Kriterien. Das beginnt bereits beim Punkt «Ausschreibung». Bei neuen Gremien gibt es teilweise eine öffentliche Ausschreibung, bei Ersatzwahlen hingegen nicht. So geschah es in jüngster Vergangenheit zum Beispiel bei den Spitalräten für die Psychiatrische Universitätsklinik und die Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland, nicht jedoch bei der Ersatzwahl in den Spitalrat des Universitätsspitals Zürich. Dazu steht in der regierungsrätlichen Begründung, dass es sich um Teilzeitpensen handle und dafür infrage kommende Kandidatinnen und Kandidaten nicht aktiv

nach einem neuen Engagement suchen würden. Eine Ausschreibung würde deshalb nicht das gewünschte Ergebnis und damit unnötigen Mehraufwand mit sich führen. Diese Begründung ist keine und erklärt nicht, weshalb verschieden gehandelt wird.

Der Kantonsrat hat die Oberaufsicht und wählt die vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten in das entsprechende Führungsorgan. Dazu muss er sich auf ein transparentes Auswahlverfahren stützen können und in der Lage sein, zu überprüfen, ob die klar definierten Kriterien zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe durch die Kandidaten erfüllt werden. Es sollte somit im eigenen Interesse des Regierungsrates sein, solche Verhaltensregeln zu definieren, soweit bereits vorhanden anzupassen und – das Wichtigste – dem Kantonsrat zugänglich zu machen. Die FDP bittet Sie, das Postulat zu überweisen.

Beat Huber (SVP, Buchs): Gemäss unserem Beschluss von heute spreche ich zu Traktanden 11 und 12 zusammen.

Im Postulat wie auch in der Motion wird der Regierungsrat eingeladen, einen Code of Conduct zu erlassen und zu veröffentlichen, der die regierungsrätliche Bestellung von Führungsorganen selbstständiger Anstalten des öffentlichen kantonalen Rechts sowie privater Organisationen regelt. Der Regierungsrat und der Kantonsrat sollen sich in ein zusätzliches Auswahlkorsett zwingen, indem sie sich selber noch mehr einschränken und so nicht die am besten geeigneten Personen auswählen, sondern die am besten passende mit dem richtigen Geschlecht.

Die SVP-Fraktion anerkennt den Versuch der Postulanten, durch einen Code of Conduct zusätzliche Auswahlkriterien einzubauen und somit die bestehenden Führungsorgane bei den selbstständigen Anstalten und Organisationen zu verbessern. Aus der Antwort des Regierungsrates geht aber klar hervor, dass die Anforderungen an die Führungsorgane der selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie der privaten Organisationen genügend geregelt sind. Es macht keinen Sinn, dass mit einem Einheitsbrei nicht mehr auf die einzelnen unterschiedlichen Anforderungen und die benötigten Qualifikationen der selbstständigen Anstalten und privaten Organisationen eingegangen werden kann. In der PCG-Richtlinie 12.2 regt 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 enthalten und entsprechende Auswahlkriterien erfüllen müssen.

Die SVP-Fraktion lehnt das Postulat und die Motion ab. Bitte tun Sie Gleiches. Besten Dank.

Jeannette Büsser (Grüne, Zürich): Ich werde, wie beschlossen, an dieser Stelle zur Motion von Esther Straub und zum Postulat von Linda Camenisch gemeinsam Stellung nehmen, die Copy-Paste-Antworten des Regierungsrates zu beiden Vorstössen hätte dies ohnehin nahegelegt. Und vorweg: Die Grüne Fraktion wird die Motion sowie das Postulat überweisen.

Der Regierungsrat schreibt, das Postulat gehe davon aus, dass das Verfahren zur Bestellung von Führungsorganen nicht einheitlich für alle Führungsorgane geregelt sei, und antwortet: Das trifft nicht zu. Und genau dasselbe antwortet er den Motionären, beide verweist er auf den schon mehrmals erwähnten Paragraphen 55. Relativ neu im Rat und daher ohne grosse gemeinsame Geschichte, ist diese Ausgangslage für mich etwa so wie in meinem Berufsalltag: Der eine sagt dies, der andere das, und es geht nicht mehr darum, was wirklich zutrifft, denn das Verhältnis ist gestört und das Vertrauen brüchig. Wie es dazu kam? Ich wühlte etwas in alten Protokollen und wurde fündig. Zum Beispiel im Protokoll vom 15. April 2019. Da wird moniert, dass man einen über 70-Jährigen in den Fachhochschulrat hievt, topqualifiziert, doch ohne Bezug zur Pädagogische Hochschule. Da ist dem Regierungsrat kurz der Paragraph 55 abhandengekommen; nicht gänzlich, denn wenn es passt, wie zum Beispiel bei der Ablehnung der vorliegenden Motion, erinnert man sich wieder daran und weiss, dass eigentlich die Altersgrenze gemäss erwähnter Verordnung bei 70 Jahren liegt. Das ist natürlich schwierig, geschätzte Regierung, wenn man sich nicht einmal an die eigenen Regeln hält. Unternehmen haben für sich und die Mitarbeitenden den sogenannten Verhaltenskodex entdeckt, um sich und die anderen an die selbst auferlegten Regeln zu erinnern. Die Migros (*Schweizer Detailhandelsunternehmen*) macht's, die Bundesverwaltung auch, Sie jedoch passen Verordnungen an, wie eben den erwähnten Paragraphen 55, damit Regeln keine Regeln mehr sind. Karin Fehr ermutigte im gleichen Protokoll den Regierungsrat, es doch mit Ausschreibungsverfahren zu versuchen, um zu geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten zu gelangen, und fordert, für Transparenz in Sachen Auswahlkriterien zu sorgen. Doch nicht nur in die Bildungsdirektion scheint das Vertrauen gebrochen, ich zitiere Andreas Daurù aus dem Protokoll vom 7. September 2018: «Zu diskutieren gab bei uns auch der Einsitz von Personen in den USZ- oder einen anderen Spitalrat, welche nicht mehr direkt im Berufsleben stehen.» Und Esther Guyer erklärte im gleichen Protokoll: «In der kleinen Schweiz ist es ja bequem und angenehm, wenn man bei der Besetzung der Verwaltungs- und Stiftungsräte – oder in unserem Fall des Spitalrates – auf Bekannte im eigenen Umfeld oder auf die parteinahen Anwaltsfabriken, wie zum Beispiel Homburger (*Zürcher Anwaltskanzlei*) und andere, zurückgreifen kann.» Die Regierung erklärt: Jemand, der das Opernhaus leitet, ist nicht unbedingt auch geeignet für das Elektrizitätswerk, berufliche Anforderungen sind unterschiedlich. Immer ausschreiben, ja, das ergibt wahrscheinlich keinen Sinn, darum geht es jedoch nicht. Es geht einfach darum, die Selbstverpflichtung transparent zu gestalten und Abweichungen wirklich zu begründen. Dies können Sie etwas allgemein mit einem Verhaltenskodex erreichen, wie es das Postulat von Linda Camenisch fordert, und, wenn Sie es wirklich noch ernster meinen – und das erwarten und fordern wir mit der Motion ein –, auch in einem Reglement festhalten. Sie formulieren damit Absichten. Begründete Ausnahmen sollten immer möglich sein, im Sinne von: Gleiches soll gleich, Ungleiches ungleich behandelt werden. Bei allen möglichen Kriterien ist uns Grünen eines besonders unverzichtbar: Wir brauchen heute in allen gesellschaftlichen Bereichen dringend Führungsorgane, welche in ihren Entscheidungen der Sorge gegenüber der Mit- und Umwelt

oberste Priorität einräumen. Ich bin sicher, dieser zusätzliche Aufwand wird sich lohnen für ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Regierung und Kantonsrat. Danke.

Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil): Ich spreche gleich zu beiden Vorlagen. Entgegen der Forderung und Anliegen der Motionäre und Postulanten gibt es bereits eine einheitliche Regelung im Kanton Zürich, nämlich Paragraf 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007, kurz VOG genannt. Damit ist eine rechtliche Grundlage vorhanden, die es dem Kantonsrat erlaubt, seine Oberaufsicht wahrzunehmen und die Einhaltung dieser Vorgaben durch den Regierungsrat zu überprüfen. Zusätzlich sind die Anforderungen an die Kompetenzen in der PCG-Richtlinie 12.2 geregelt. Es braucht daher hierzu keine neue Regelung auf Gesetzesstufe.

Den Ausführungen des Regierungsrates zum rechtlichen Hintergrund kann von der CVP gefolgt werden. Eine Änderung könnte als Verstoß gegen Ziel und Geist der Kantonsverfassung aufgefasst werden. Der Regierungsrat legt insbesondere dar, dass auch Ausschreibungen oft nicht das gewünschte Ergebnis bringen und damit unnötigen Mehraufwand mit sich bringen würde. Die weiteren von den Motionären und Postulanten geforderten Anforderungen an die Bestellung von Führungsorganen lehnt der Regierungsrat in seiner Stellungnahme mit den nötigen Begründungen ab. Auch diesen Begründungen kann die CVP folgen.

Zusammenfassend lehnt die CVP die Überweisung der Motion und des Postulates ab. Alles Nötige und Sinnvolle ist bereits gesetzlich vorgekehrt. Besten Dank.

Barbara Günthard Fitze (EVP, Winterthur): Ich rede auch zu beiden Vorstößen. Die Motion und das Postulat gehen davon aus, dass das Verfahren zur Bestellung von Führungsorganisationen selbstständiger Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts und privater Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hat, nicht einheitlich für alle Führungsorgane geregelt sei. Es sollte mit diesen Vorstößen möglich sein, die Oberaufsicht durch den Kantonsrat besser zu gewährleisten. Es ist aber schon jetzt so, dass es konkrete Anforderungsprofile gibt, wo je nach Anstalt und Organisation Alter, Beruf, Wiederwahl et cetera geregelt sind. Eine einheitliche Regelung, wie sie mit den Vorstößen gefordert wird, sehen wir nicht als nötig und möglich. Wie Jean-Philippe Pinto es schon gesagt hat: Es gibt diese gesetzlichen Regelungen und an diesen halten wir fest.

Wir werden Motion und Postulat nicht überweisen.

Kaspar Bütikofer (AL, Zürich): Die Alternative Liste begrüsst diese Motion und wird sie überweisen. Wir werden ebenfalls das Postulat von Linda Camenisch überweisen.

Die Stellungnahme des Regierungsrates ist, wenn ich es so ausdrücken darf, etwas holprig. Der Verweis auf Paragraf 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates vermag wenig zu überzeugen. In diesem Paragrafen wird lediglich die Amtsdauer geregelt, und es wird ganz minimal formal geregelt, wie und

wie lange jemand gewählt wird. Selbst die Altersguillotine, die in diesem Paragraphen verankert ist, wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Ich erinnere hier beispielsweise an die Spitalräte, bei denen diese Regelung nicht zur Anwendung gelangt. Wenig überzeugend ist deshalb diese formaljuristische Argumentationsweise des Regierungsrates. Es mag zutreffen, dass die Motion vielleicht nicht ganz präzise formuliert ist, aber nichtsdestotrotz ist die Stossrichtung der Motion klar, und ich möchte hier einfach ein Beispiel aus Bundesbern anfügen: Es gab einmal eine CVP-Bundesrätin (*Doris Leuthard*). Sie hat die Führungsetage der Post mit ihren Parteifreunden bestellt. Und selbst die Postregulationsbehörde, also die Oberaufsicht, wurde dann ebenfalls noch mit einem Parteifreund bestellt. Und genau so etwas wollen wir nicht.

Hier geht es im Prinzip um die Public Corporate Governance bei öffentlich-rechtlichen Anstalten, bei verselbstständigten kantonalen Betrieben. Da muss Verschiedenes geregelt werden, und zwar auf Gesetzesstufe. Es geht einerseits um die Eigentümerstrategie, es geht auch um die Abnahme des Jahresberichts, aber es geht auch um die Art und Weise und die Bestätigung der Wahl in die Führungsgremien. Und das ist eine Aufgabe des Kantonsrates, müsste eine Aufgabe des Kantonsrates sein, und dazu braucht es eine gesetzliche Verankerung. Es gibt diesen Regelungsbedarf. Es muss geregelt werden, wie die Anforderungsprofile aussehen sollen, was die Wahlvoraussetzungen sind und wie das ausgeschrieben wird. Das muss alles in einem transparenten, nachvollziehbaren Prozess geschehen.

Deshalb sind wir für Überweisung der Motion und des Postulates. Besten Dank.

Esther Straub (SP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Ich wundere mich etwas, dass Sie den Handlungsbedarf nicht sehen, denn auch Sie, liebe CVP und EVP, werden dann bei den nächsten Wahlgenehmigungen wieder etwas ratlos dastehen, weil Sie nicht wissen, nach welchen Kriterien diese Wahlen überhaupt zustande gekommen sind und ob Sie sie genehmigen wollen. Die Regelungen in den PCG-Richtlinien und auch in der VOG RR sind keine Regeln, sie sind nicht aussagekräftig, sie lassen alles zu. Und die Anforderungsprofile, die Sie erwähnt haben, liegen uns eben nicht vor, wir kennen sie schlicht nicht. Das wäre eben eine solche geforderte Regel, dass uns diese zur Kenntnis gebracht werden, damit wir die Genehmigung der Wahl anhand dieser Profile überprüfen können.

Es freut mich, dass die FDP den Handlungsnotstand einsieht, auch wenn sie leider nicht wirklich handeln und die Kompetenz nicht dem Kantonsrat zuschreiben will. Schade, aber immerhin sieht sie, dass etwas getan werden muss, will der Regierung aber noch einmal eine Chance geben.

Dass hingegen die SVP, Beat Huber, behauptet, dass es aufgrund der Regelungen, die wir erlassen würden, dann zu einem Einheitsbrei und einem Korsett käme, das ist absolut unverständlich. Das haben wir eben jetzt, diesen Einheitsbrei. Schauen Sie sich mal den Hochschulrat, den Fachhochschulrat an: Das sind alles über 62-Jährige, vor allem Männer, also wenn das kein Einheitsbrei ist. Die Regelungen verlangen eben, dass dieser Einheitsbrei zugunsten eines vielfältigen, vitaminreichen Birchermüeslis endlich durchbrochen wird.

Regierungspräsidentin Carmen Walker Späh: Beide Vorstösse verlangen ja materiell dasselbe, nämlich die Regelung der Bestellung der Führungsorgane von Organisationen, bei welchen der Kanton Zürich eine namhafte Beteiligung hat. Um was geht es da ganz genau? Es geht um die Spitäler, es geht um die Hochschulen, es geht um die Gebäudeversicherung, es geht um die Flughafen Zürich AG, es geht um die Abraxas Informatik AG, es geht um die Opernhaus Zürich AG, es geht um die Schweizerische Nationalbank. Die Vorstösse unterscheiden sich einfach darin, wie man das Anliegen umsetzen möchte.

Zum Postulat «Code of Conduct zur Bestellung von Führungsorganen» möchte ich Folgendes festhalten: Das Postulat geht aus der Sicht der Regierung ganz klar von falschen Annahmen aus. Wir haben Vorgaben für die Bestellung der Führungsorgane von Organisationen mit namhafter Beteiligung des Kantons Zürich, eben den besagten Paragraphen 55. Sie haben zwar mehrfach darauf hingewiesen, aber dessen Bedeutung nicht akzeptiert, trotzdem haben wir in Paragraph 55 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung klare Vorgaben, allgemeine Vorgaben. Sie betreffen die Gesamtwahl beziehungsweise die Erneuerung zu Beginn der Legislatur, sie betreffen die Amtsdauer, die Möglichkeit der Wiederwahl und die Berücksichtigung der Geschlechter und das Höchstalter. Hier haben wir klare allgemeine Vorgaben. Nun kann man sich fragen, ob das nicht genügt, ob man da zusätzliche Vorgaben machen muss, wie es das Postulat erwähnt.

Die Regierung lehnt dies ganz klar ab. Zum Beispiel Vorgaben zu den Kompetenzen: Schauen Sie, die Organisationen führen und erfüllen sehr, sehr unterschiedliche Aufgaben. Die Führung eines Spitals beispielsweise bedingt doch andere Qualifikationsanforderungen als die Führung eines Opernhauses oder die Führung der Elektrizitätswerke. Eigentlich müsste das doch einleuchten. Der Regierungsrat sagt deshalb nicht, dass es nichts weiter braucht, sondern der Regierungsrat sagt klar, dass man für diese Beteiligungen je ein gesondertes Anforderungsprofil festlegen will. Und das haben wir festgelegt in unseren PCG-Richtlinien Ziffer 12.2. Aber allgemeine Vorgaben, die so tun, als ob sie alle diesen unterschiedlichen Anforderungsprofilen genügen würden, das ist einfach nicht zweckmässig, das macht einfach keinen Sinn. Dann auch zur der Transparenz: Wir haben klare Vorgaben unserer Kantonsverfassung an die Transparenz. So schreiben Artikel 14 und 49 unserer Kantonsverfassung klare allgemeine Vorgaben vor. Aufgrund der Persönlichkeitsrechte der vom Wahlverfahren betroffenen Personen kann Transparenz – das muss man auch sagen – naturgemäss halt manchmal auch nur in einem gewissen Umfang geschaffen werden. Trotzdem sind die Behörden ganz klar zu rechtsstaatlichem Handeln verpflichtet, zum Beispiel ist auch der Ausstand im Fall von Interessenkonflikten zu respektieren. Und rechtssystematisch wäre es einfach nicht zweckmässig, diese bestehenden allgemeinen Anforderungen an das Behördenhandeln zusätzlich noch mit gesonderter Bestellung von Führungsorganen weiterhin und detaillierter zu verankern.

Die Motion verlangt darüber hinaus ja noch eine gesetzliche Grundlage, die es dann dem Kantonsrat ermöglichen würde, ein Reglement zu erlassen zur Bestellung von Führungsorganen bei selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts sowie privaten Organisationen, bei denen der Kanton eine namhafte Beteiligung hält. Die Motion sieht einen Ersatz der bestehenden Regelung durch eine Regelung auf Gesetzesstufe mit Ausführungsbestimmungen des Kantonsrates in Form eines Reglements vor. Der Regierungsrat ist ganz klar gegen diese Regelung und findet, dass das auch nicht unserer Kantonsverfassung entspricht. Wir haben klare Vorgaben, was im Gesetz festzuhalten ist, und wir haben die Verordnungskompetenz des Regierungsrates. Das heisst, die Motionärinnen gehen bei der verlangten Regelung von sogenannten weniger wichtigen Rechtssätzen aus, indem sie sich eine Regelung nicht auf Stufe Gesetz, sondern auf Stufe Reglement vorstellen. Und hier muss ich Ihnen einfach sagen: Das ist schlicht ein Verstoß gegen Sinn und Geist der Kantonsverfassung, und zwar im Zusammenhang mit der Gewaltenteilung. Hier können Sie nicht die Kantonsverfassung nicht respektieren und eine Regelung vorschlagen, die so nicht geht.

Aus diesen zusammenfassenden Gründen beantrage ich Ihnen im Namen der Zürcher Regierung ganz klar, das Postulat abzulehnen, aber auch die Motion. Herzlichen Dank.

Ratspräsident Dieter Kläy: Wir kommen zu den beiden Abstimmungen. Zuerst werde ich über das Postulat abstimmen, und dann über die Motion.

Abstimmung über das Postulat

Der Kantonsrat beschliesst mit 109 : 59 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), das Postulat KR-Nr. 272/2018 zu überweisen. Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung eines Berichts innert zweier Jahre.

Abstimmung über die Motion

Der Kantonsrat beschliesst mit 108 : 60 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 188/2018 abzulehnen.

Die Geschäfte 11 und 12 sind erledigt.