

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. November 2011

1352. Projekt Public Corporate Governance (Auftrag)

1. Ausgangslage

Der Kanton Zürich erfüllt öffentliche Aufgaben, indem er selbst Leistungen erbringt, die Erbringung der Leistungen an verselbstständigte Einheiten im Eigentum des Kantons überträgt oder Dritte mit der Leistungserbringung beauftragt und dafür Staatsbeiträge ausrichtet. Gegenwärtig hält der Kanton rund 55 Beteiligungen im Verwaltungsvermögen im Buchwert von rund 2,5 Mrd. Franken. Er leistet jährlich Staatsbeiträge an Dritte und Gemeinwesen im Umfang von rund 2,6 Mrd. Franken (ein Fünftel des gesamten betrieblichen Aufwands) und Investitionsbeiträge an öffentliche und private Unternehmen und Organisationen von rund 250 Mio. Franken (ein Viertel der Investitionsausgaben). Das Portfolio der verselbstständigten Einheiten ist weitgehend historisch gewachsen. In der Verfassung, in Gesetzen und Verordnungen findet sich eine Reihe von Bestimmungen zur Auslagerung von Aufgaben, zu verselbstständigten Einheiten, zur Steuerung und Kontrolle der verselbstständigten Einheiten, zu Eigentümerstrategien und zum Risikocontrolling. Diese wurden in einem Arbeitspapier dargelegt (RRB Nr. 509/2009). Verselbstständigte Einheiten verfügen im Vergleich zur Zentralverwaltung über eine grössere Autonomie. Die Steuerung und Kontrolle muss jedoch gewährleistet sein. Heute erfolgt das Controlling der verselbstständigten Einheiten dezentral und von Fall zu Fall unterschiedlich oder wenig ausgeprägt. Es zeigt sich, dass einzelne Steuerungs- und Kontrollelemente bei verselbstständigten Einheiten nicht so aufeinander abgestimmt sind, dass der Steuerungskreislauf zwischen Kanton und verselbstständiger Einheit bestmöglich funktioniert. Der Kanton trägt jedoch die Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung, auch wenn er Aufgaben durch ausgelagerte Einheiten oder durch Dritte erfüllen lässt. Es besteht die Gefahr, dass sich daraus ergebende Risiken unterschätzt oder aufgrund fehlender Informationen und Kontrollen zu spät erkannt werden.

Der Regierungsrat hat sich wiederholt mit Fragen der Public Corporate Governance auseinandergesetzt. An der Klausur vom 31. März 2009 wurden gestützt auf ein Arbeitspapier eine Auslegeordnung vorgenommen und der Nutzen sowie mögliche Gegenstände eines Berichts zur

Public Corporate Governance erörtert (RRB Nr. 509/2009). An der Klausur vom 2. September 2009 wurde dem Regierungsrat ein zweites Arbeitspapier vom 25. August 2009 mit einem Katalog offener Fragen zur Public Corporate Governance vorgelegt. Auf dieser Grundlage hat der Regierungsrat die Staatskanzlei beauftragt, im Sommer 2010 einen Projektantrag zur Bearbeitung des Fragenkatalogs vorzulegen (RRB Nr. 1391/2009). Mit Schreiben vom 27. Oktober 2009 stellte die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates einige Fragen zu Beteiligungen des Staates an Unternehmen, Eigentümerstrategien und dem Beteiligungscontrolling. Der Regierungsrat hat sie mit Schreiben vom 23. Dezember 2009 beantwortet und dabei auf das vorliegende Projekt hingewiesen (RRB Nr. 2139/2009). Am 1. September 2010 hat er die Weiterbearbeitung des Projekts wegen knapper vorhandener interner personeller Mittel auf die neue Legislatur verschoben mit Beginn im Sommer 2011 (RRB Nr. 1284/2010). Im Rahmen der Legislaturplanung 2011–2015 hat die Staatskanzlei als Ziel Nr. 3 die Verbesserung der Möglichkeiten des Regierungsrates zur Steuerung der verselbstständigten Einheiten sowie zur Rechenschaftsablage in ihre Legislaturplanung eingestellt. Zur Umsetzung dieses Ziels hat sie in der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, den Entwicklungsschwerpunkt E8 «Grundsätze für Rechtsform, Steuerung, Risikomanagement, Rechenschaftsablage und Bewertung der verselbstständigten Einheiten des Kantons klären und festlegen» eingesetzt.

Mit Schreiben vom 20. Juli 2011 hat die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates dem Regierungsrat mitgeteilt, dass sie in ihrem Jahresprogramm 2011/2012 für den Bereich Regierungsrat/Staatskanzlei das Schwerpunktthema «Strategie für die Beteiligung des Staates an Unternehmen» zur Prüfung ausgewählt hat.

2. Zielsetzung, zu klärende Fragen, Abgrenzung

Mit dem Projekt sollen im Hinblick auf die Führung und Kontrolle verselbstständigter Einheiten folgende Ziele verfolgt werden:

- Sicherstellen der Wahrnehmung der Kantonsaufgaben, Wahrung von Subsidiarität und Stufengerechtigkeit,
- Schaffen von mehr Transparenz über die verselbstständigten Einheiten für Regierungsrat, Kantonsrat und Bevölkerung,
- Koordinieren zwischen politischen Zielen, Eigentümerinteressen und Unternehmenszielen bei verselbstständigten Einheiten, erhöhte Ziel- und Wirkungsorientierung,
- Systematisches Abschätzen und Minimieren von finanziellen und politischen Risiken aus den verselbstständigten Einheiten,

- Prüfen der Notwendigkeit und der Ausgestaltung des kantonalen Engagements
- Abstimmen auf die bestehenden Controllingprozesse und Instrumente des Kantons; Standardisierung der Instrumente und Berichte; Sicherstellen der Verbindung zu Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan, Budget und Geschäftsbericht des Kantons.

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, sind in einem Bericht folgende Fragen zur Auslagerung der Aufgabenerfüllung, zur Ausübung von Aufsicht, Steuerung und Kontrolle sowie zu den Rollen des Kantons als Regulator, Auftraggeber und Eigentümer zu beantworten:

1. Unter welchen Bedingungen und in welcher Form ist die kantonale Aufgabenerfüllung auszulagern?
 - Kriterien für den Entscheid, ob zur Erfüllung einer kantonalen Aufgabe Leistungen durch den Kanton selbst, durch eine verselbstständigte Einheit oder durch einen nicht im Eigentum des Kantons stehenden Dritten zu erbringen sind.
 - Kriterien für die Wahl der Rechtsform verselbstständigter Einheiten (z. B. politischer Steuerungsbedarf oder Marktfähigkeit der zu erbringenden Leistungen). Klärung der Frage, ob die Rechtsform der heute bestehenden verselbstständigten Einheiten systematisch zu überprüfen ist.
2. Wie beaufsichtigt, steuert und kontrolliert der Regierungsrat die Aufgabenerfüllung durch verselbstständigte Einheiten?
 - Systematische Steuerung der bedeutenden verselbstständigten Einheiten über strategische Vorgaben des Regierungsrates und rechtliche Verankerung der erforderlichen Instrumente. Mögliche Gegenstände der strategischen Vorgaben des Regierungsrates.
 - Soll die rollende Planung der verselbstständigten Einheiten im Rahmen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) systematisiert und das Controlling der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben sowie der Umsetzung der vorgegebenen Ziele verstärkt in die Instrumente des Regierungsrates integriert werden?
 - Wie muss eine systematische, stufengerecht aufbereitete Berichterstattung an den Regierungsrat über die Umsetzung der Eigentümerstrategie und Leistungsvereinbarung, die Organisationsentwicklung und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben aussehen? Wo sind die Inhalte der Rechenschaft genauer vorzugeben?
 - Sollen Rechenschaftsberichte grundsätzlich vom Regierungsrat anstatt vom Kantonsrat genehmigt werden?

- Ist die heutige Zuordnung der verselbstständigten Einheiten ins Finanz- oder Verwaltungsvermögen zutreffend?
 - Sind die Angaben der Beteiligungsliste durch zusätzliche Informationen zu ergänzen (z. B. Marktbewertung)?
 - Wer ist für das Risikomanagement zuständig und soll die Beschränkung auf finanzielle Risiken beibehalten werden?
3. Wie nimmt der Kanton seine Rollen als Regulator, Auftraggeber und Eigentümer wahr?
- Ist die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern und Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern (oder anderen instruierten Vertreterinnen und Vertretern) im obersten Führungsorgan durch eine Bestellung mit Privatpersonen gemäss einem professionellen Anforderungsprofil zu ersetzen? Wenn ja, in welchen Fällen sind Ausnahmen vorzusehen? Ist die Ausstandspflicht zu präzisieren? Welche Verfahrensregeln sind für Fälle von Interessenkollisionen vorzusehen?
 - Sind eine Verweigerung der Entlastung und die Abberufung während der laufenden Amtszeit sowie Verantwortlichkeitsansprüche gegenüber Anstaltsorganen als zusätzliche Korrekturmöglichkeiten vorzusehen?
 - Wie sind die Rollen des Kantons als Regulator, Auftraggeber von Leistungen und Eigentümer von Leistungserbringern zu definieren, um Interessenkonflikte zu minimieren?

Die Antworten auf die gestellten Fragen werden in enger Begleitung durch den Regierungsrat schrittweise vorbereitet. Gestützt auf eine Bestandesaufnahme in den Phasen 1 und 2 wird in den weiteren Phasen ein Bericht des Regierungsrates über die Public Corporate Governance erarbeitet. Mit diesem Bericht werden zudem die erforderlichen Folgeaufträge (z. B. Aufträge für Gesetzesanpassungen) vorbereitet.

Nicht Gegenstand des Projekts sind rechtlich unselbstständige Anstalten des Kantons, selbstständige und unselbstständige Stiftungen sowie Legate. Zu Fragen rund um die Oberaufsicht des Kantonsrates im Zusammenhang mit verselbstständigten Einheiten werden gegebenenfalls Empfehlungen zuhanden des Kantonsrates abgegeben. Die Frage der künftigen Ausgestaltung von Zielfestlegung, Planung, Steuerung und Rechenschaft für Staatsbeiträge an nicht im Eigentum des Kantons stehende Dritte (Staatsbeitragscontrolling gemäss §17a des Staatsbeitragsgesetzes und §13 VOG RR) ist nicht Gegenstand dieses Projekts.

3. Projektorganisation

Die Projektleitung und -administration wird durch die Staatskanzlei (Abteilung Regierungscontrolling) wahrgenommen. Sie ist verantwortlich für die Durchführung des Projekts, im Besonderen für die Koordination, die Einhaltung der Termine und des Budgets. Es wird ein Projektteam unter dem Vorsitz des Staatsschreibers gebildet. Da für das Projekt Fachwissen aus den Bereichen Recht, Steuerung und Planung sowie Finanzen und Rechnungslegung erforderlich ist, sind Vertretungen des Regierungscontrollings und des Rechtsdienstes der Staatskanzlei, der Finanzdirektion sowie der Direktion der Justiz und des Innern für das Projektteam zu bezeichnen. Die übrigen Direktionen entsenden je eine Vertretung in das Projektteam. Das Projektteam erarbeitet die notwendigen Beiträge und Berichte. Es kann weitere Fachleute aus der Verwaltung beziehen. Das Ergebnis jedes Arbeitsschritts wird dem Regierungsrat unterbreitet.

4. Mittel

Da ausführliche Berichte von Bund, Kantonen, OECD und weiteren Gutachtern zum Thema bestehen, wird für die Literatur- und Lösungsanalyse keine neue wissenschaftliche Expertise beigezogen. Für die Projektleitung und -administration ist mit 50 Stellenprozenten während eines Jahres zu rechnen. Dies wird mit den bestehenden Mitteln der Abteilung Regierungscontrolling der Staatskanzlei abgedeckt. Für Gutachten und externe Expertinnen und Experten sowie Sitzungsgelder sind für 2012 in der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, Projektmittel im Umfang von Fr. 150 000 im Budget eingestellt.

5. Projektabwicklung

Frist	Was	Wer
November 2011	Projektbeginn	Staatskanzlei, Projektteam
November 2011– Februar 2012	<i>Phase 1: Bezugsrahmen (Theorie, Best Practice)</i> – Literaturanalyse und Lösungsanalyse zu den einzelnen Fragen (Bund, Kantone, OECD, Gutachten G. Müller u. a.) – Verfassen von Textentwürfen zu den Fragen – Konsultation von Expertinnen und Experten der kantonalen Verwaltung – Kenntnisnahme der Textentwürfe durch den Regierungsrat und Auftrag zur Bestandsaufnahme bei den Direktionen	Staatskanzlei, Projektteam Regierungsrat

Frist	Was	Wer
März–Mai 2012	<i>Phase 2: Bestandesaufnahme</i> – Beiträge der Direktionen zur bestehenden Corporate Governance bei ihren verselbstständigten Einheiten – Ausarbeiten der Unterschiede zwischen der bestehenden Corporate Governance und den Anforderungen gemäss Textentwürfen, Entwerfen von Lösungsvarianten	Direktionen Staatskanzlei, Projektteam
Mai 2012	<i>Phase 3: Bestimmung des Handlungsbedarfs, Expertenmandate</i> – Textentwürfe an den Regierungsrat, Entscheid, welche Lösungsvarianten weiterverfolgt werden sollen – Auswahl von Expertinnen und Experten für Zweitmeinungen	Staatskanzlei, Projektteam Regierungsrat
Juni–September 2012	<i>Phase 4: Zweitmeinungen zu Textentwürfen</i> – Mandate an Expertinnen und Experten – Zweitmeinungen der Expertinnen und Experten zu Textentwürfen	Staatskanzlei, Projektteam Expertinnen/ Experten
Oktober–Dezember 2012	<i>Phase 5: Erstellung des Berichts</i> – Erstellung des Mitberichtsentwurfs zum Bericht über die Klärung der offenen Fragen im Bereich der Public Corporate Governance und zu den Folgeaufträgen zur Umsetzung der im Bericht enthaltenen Vorgaben – Mitbericht – Antrag und Berichtsentswurf zur Verabschiedung an den Regierungsrat	Staatskanzlei, Projektteam Direktionen Staatskanzlei, Projektteam

In den ersten Arbeitsschritten werden die Berichtsteile kantonsintern erarbeitet, der gegenwärtigen Public Corporate Governance gegenübergestellt und der Handlungsbedarf geklärt. Das Ergebnis jedes Arbeitsschritts wird dem Regierungsrat unterbreitet. Um eine Aussen-sicht zu erhalten, werden in einem zweiten Schritt Zweitmeinungen von Expertinnen und Experten eingeholt. In welchen Fällen dies geschieht und wer beigezogen wird, entscheidet der Regierungsrat.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird ein Projekt «Public Corporate Governance (PCG)» zur Klärung der in den Erwägungen aufgeführten Fragen durchgeführt.

II. Die Projektleitung und -administration wird durch die Staatskanzlei (Abteilung Regierungscontrolling) wahrgenommen.

III. Es wird ein Projektteam unter Leitung des Staatsschreibers eingesetzt. Die Direktionen werden beauftragt, dem Staatsschreiber ihre Vertretungen im Projektteam mitzuteilen.

IV. Mitteilung an die Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi