

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 11. Juli 2018

705. Opernhaus Zürich AG, Eigentümerstrategie, Festlegung

A. Vorbemerkungen

Gemäss den Richtlinien über die Public Corporate Governance (PCG-Richtlinien vom 29. Januar 2014, RRB Nr. 122/2014) legt der Regierungsrat für die bedeutenden Beteiligungen eine Eigentümerstrategie fest (PCG-Richtlinie 5). Obwohl die Beteiligung des Kantons an der Opernhaus Zürich AG (nachfolgend Opernhaus) die in PCG-Richtlinie 5.1 definierten Mindestwerte (30% Anteil am Eigenkapital oder Anschaffungswert von 1 Mio. Franken) nicht erreicht, hat der Regierungsrat das Opernhaus als bedeutende Beteiligung eingestuft (Anhang A zu den PCG-Richtlinien). Er tat dies, weil der Kanton dadurch, dass er die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft ernennt (§ 2 Abs. 3 Opernhausgesetz, OpHG, LS 440.2), tatsächlich die Verantwortung für das Opernhaus trägt.

Die Eigentümerstrategie ist ein Instrument des Regierungsrates, das die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung umfasst (PCG-Richtlinie 5.2). Sie ist einerseits abzugrenzen von den gesetzlichen Rahmenbedingungen und anderseits klar zu unterscheiden von der Unternehmensstrategie bzw. vom Spielplankonzept des Opernhauses, das festlegt, wie sich das Opernhaus im Rahmen der übergeordneten strategischen Vorgaben im kulturellen Umfeld bewegt.

Die Eigentümerstrategie ist kein Rechtserlass, sondern zeigt die Erwartungen des Regierungsrates an das Opernhaus. Sie ist nicht nur Grundlage für den Austausch zwischen Kanton und Opernhaus, sondern sie hat auch eine Publizitätsfunktion gegenüber politischen Gremien (z. B. Kantonsrat) und der Öffentlichkeit. Soweit sich aus der Eigentümerstrategie Verpflichtungen für das Opernhaus ergeben sollen, sind diese im Grundlagenvertrag bzw. in der Leistungsvereinbarung festzulegen.

B. Eigentümerstrategie für das Opernhaus

1. Ausgangslage und Umfeld

1.1. Aufgaben des Kantons in der Kulturförderung und gesetzliche Grundlagen

Gemäss Art. 120 der Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) fördern Kanton und Gemeinden die Kultur und die Kunst. Die kantonale Kulturförderung bezweckt ein vielfältiges kulturelles Leben zu Stadt und Land und wahrt die Unabhängigkeit des kulturellen Schaffens (§ 1 Kulturförderungsgesetz [LS 440.1] und § 1 Kulturförderungsverordnung [LS 440.11]). Im Leitbild Kulturförderung vom 25. Februar 2015 hat der Regierungsrat einerseits kulturpolitische Leitsätze formuliert und andererseits Schwerpunkte der Kulturförderung festgelegt: Strahlkraft, Region, Kreation und Teilhabe (RRB Nr. 165/2015).

1.2. Das Opernhaus

1.2.1. Vorgeschichte und rechtliche Grundlagen

Im Rahmen der mit der Stadt Zürich ausgehandelten Aufgabenteilung im Kulturbereich übernahm der Kanton 1994 die alleinige Verantwortung für das Opernhaus, während die anderen drei grossen Institutionen (Schauspielhaus, Kunsthaus und Tonhalle) in die ausschliessliche Zuständigkeit der Stadt übergingen. Das damals beschlossene Opernhausgesetz und der entsprechende Subventionsvertrag wurden mit Wirkung ab 1. Januar 2012 durch folgende Rechtsgrundlagen ersetzt:

- Opernhausgesetz
- Grundlagenvertrag zwischen dem Kanton Zürich und dem Opernhaus (vom Kantonsrat genehmigt am 28. März 2011, Vorlage 4769)
- Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und dem Opernhaus (RRB Nr. 40/2012)

Das Opernhausgesetz, der Grundlagenvertrag und die Leistungsvereinbarung enthalten umfangreiche strategische Ziele und Vorgaben für das Opernhaus und die kantonale Beteiligung daran. Sie regeln auch die Vertretungsverhältnisse und die Berichterstattung. Die Leistungsvereinbarung konkretisiert den Grundlagenvertrag und beide haben ihre Grundlage im Opernhausgesetz (§ 3 OpHG).

1.2.2. Aufgaben und Tätigkeit

Die Tätigkeit des Opernhauses ist weitgehend in § 1 OpHG festgelegt. Danach betreibt das Opernhaus in der Stadt Zürich ein Musiktheater und ein Ballett. Es bietet ein innovatives, vielseitiges und qualitativ hochwertiges Opern- und Ballettprogramm mit hochkarätigen Besetzungen an. Es strebt eine breite nationale und internationale Ausstrah-

lung und die Vermittlung seines Angebots in breiten Bevölkerungskreisen an. Das Opernhaus führt ein Orchester, ein Sängerinnen- und Sängersen-semble, einen Chor und ein Ballett und fördert den künstlerischen Nachwuchs. Die künstlerische Freiheit des Opernhauses ist gewährleistet (§ 1 OpHG).

Das Opernhaus strebt ein ausgeglichenes Rechnungsergebnis an und trifft geeignete Vorkehrungen, um einen angemessenen Teil seiner Ausgaben insbesondere mit Vorstellungseinnahmen, Drittmitteln und Erträgen aus betriebsnahen Tätigkeiten zu decken (§ 4 Abs. 1 OpHG, Art. 7 Abs. 1 Grundlagenvertrag). Somit ist die wirtschaftliche Leistungserbringung wohl sehr wichtig, im Vordergrund steht aber der künstlerische Erfolg. Wie bei den meisten Theaterbetrieben sind Tätigkeit und Rechnungslegung des Opernhauses saisonal (August bis Juli).

Gemäss § 4 Abs. 2–5 OpHG erbringt der Kanton folgende Leistungen zugunsten des Opernhauses: Kostenbeitrag für den Betrieb (2018: rund 80 Mio. Franken) und Kostenanteil für den Unterhalt der Liegenschaften und der technischen Infrastruktur (2018: rund 4,1 Mio. Franken). Zudem kann er angemessene Subventionen an die Finanzierung von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten bewilligen (2016: höchstens 16 Mio. Franken für die Asbestsanierung und die Erhöhung der Lagerkapazität im Lagergebäude Kugeliloo, Vorlage 5302).

2. Strategische Ziele des Kantons

Als Gewährleister verfolgt der Kanton unter Wahrung der künstlerischen Freiheit folgende Ziele:

- Das Opernhaus ist als national und international beachtetes Musiktheater und Ballett positioniert.
- Das Opernhaus präsentiert ein innovatives und abwechslungsreiches Opernrepertoire, das alle Gattungen und Epochen und insbesondere auch die zeitgenössische Musik berücksichtigt.
- Das Opernhaus macht durch eine entsprechende Preisgestaltung und Vermittlungstätigkeit sein Angebot einer breiten Bevölkerung zugänglich.

Als Eigner verfolgt der Kanton folgende wirtschaftliche Ziele:

- Das Opernhaus ist ein nach wirtschaftlichen Kriterien geführtes, nicht gewinnorientiertes Unternehmen, das dem künstlerischen Erfolg verpflichtet ist.
- Das Opernhaus deckt einen angemessenen Teil seiner Ausgaben mit Vorstellungseinnahmen, Drittmitteln und Erträgen aus betriebsnahen Tätigkeiten.

3. Vorgaben an das Opernhaus

Der Kanton erwartet vom Verwaltungsrat des Opernhauses die Beachtung folgender Vorgaben:

3.1. Personal

Das Opernhaus ist ein zuverlässiger Sozialpartner, der eine Personalpolitik betreibt, die ihm eine langfristige Sicherung des Spielbetriebs ermöglicht. Es pflegt die Ausbildung seiner Mitarbeitenden und leistet insbesondere einen massgeblichen Beitrag zur künstlerischen Nachwuchsförderung.

3.2. Kommunikation

Das Opernhaus informiert transparent, ist jedoch berechtigt, die notwendige Vertraulichkeit über wesentliche Geschäftsvorgänge zu wahren.

3.3. Kooperationen und Beteiligungen

Das Opernhaus kann Kooperationen eingehen und Beteiligungen erwerben, sofern diese im Zusammenhang mit seiner künstlerischen Tätigkeit stehen und die damit verbundenen Risiken tragbar sind.

3.4. Infrastruktur

Das Opernhaus stellt mit Unterstützung des Hochbauamtes sicher, dass seine Infrastruktur eine angemessene Qualität aufweist, und erstellt eine langfristige Investitionsplanung.

3.5. Rechnungslegung

In Nachachtung von Art. 7 Abs. 2 des Grundlagenvertrags erfolgt die Rechnungslegung des Opernhauses nach den aktienrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts. Neu soll das Opernhaus seine Rechnung nach Swiss GAAP FER führen. Sofern der Kantonsrat die hierfür nötige Anpassung des Grundlagenvertrags genehmigt, soll die aufwendig und zeitintensive Umstellung auf den Beginn der Spielzeit 2019/2020 erfolgen. Ab diesem Zeitpunkt konsolidiert das Opernhaus zudem die Nebenbetriebe Gastronomie und Bernhard Theater, die es bisher als betriebsfremder Ertrag und Aufwand verbucht und ausgewiesen hat, in die Erfolgsrechnung. Die Leistungsvereinbarung wird entsprechend anzupassen sein.

3.6. Finanzen

Das Opernhaus

- strebt eine ausgeglichene Rechnung an,
- sorgt für einen ausreichenden Schutz der Vermögenswerte,
- stellt die notwendige Liquidität zur Begleichung laufender Verpflichtungen sicher,
- verfügt über ein angemessenes Eigenkapital.

Gemäss Verfügung der Finanzdirektion vom 1. September 2017 sind für das Eigentümercontrolling Zielwerte zu folgenden Themen festzulegen: Verschuldung, Rendite, Ausschüttung und Cashflow. Zielwert bei der Rendite des Eigenkapitals und der Ausschüttung ist jeweils Null. Ein Überschuss soll im Unternehmen verbleiben und für die Leistungserbringung verwendet werden. Mit der Umstellung auf Swiss GAAP FER und der Konsolidierung der Nebenbetriebe (vgl. Abschnitt 3.5) werden sich Bilanz und Rechnung des Opernhauses wesentlich verändern. Aus diesem Grund ist es nicht zielführend, aufgrund der heutigen, bald überholten Ausgangslage Zielwerte für Cashflow und Verschuldung festzulegen. Der Regierungsrat wird diese Vorgaben vielmehr nach erfolgter und gefestigter Umstellung auf Swiss GAAP FER, mithin im Hinblick auf die Spielzeit 2021/2022, beschliessen. Bereits heute ist festzuhalten, dass es dem Opernhaus auch künftig möglich sein soll, Eigenkapital in Form von besonderen Reservezuweisungen zu äufnen. Dies vor allem im Hinblick auf künftige Immobilienprojekte, die der Kanton angemessen subventionieren kann (§ 4 Abs. 3 OpHG) und die das Opernhaus durch Auflösung von Reserven oder Aufnahme von Fremdkapital (z. B. Hypotheken) ausfinanzieren muss.

3.7. Risikomanagement

Das Opernhaus stellt ein zweckmässiges Risikomanagement sicher und führt ein Internes Kontrollsystem.

Bei der Einwerbung von Drittmitteln (insbesondere Spenden und Legate) trifft das Opernhaus die nötigen Abklärungen, um einen Reputationsschaden zu verhindern.

4. Beteiligungscontrolling

4.1. Austausch Kanton – Opernhaus

Die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern sitzt im Verwaltungsrat des Opernhauses ein. Damit ist der Austausch über die strategische Ausrichtung des Opernhauses gewährleistet. Die zuständige Direktion informiert den Gesamtreferenzrat frühzeitig über Vorkommnisse oder Vorhaben von grosser Tragweite oder bei drohenden bedeutenden Abweichungen von den Zielen des Kantons.

4.2. Berichterstattung

Das Opernhaus liefert dem Kanton jährlich zusammen mit dem Geschäftsbericht die notwendigen Informationen zur Berichterstattung über die Umsetzung der Eigentümerstrategie. Die Informationen umfassen einerseits die strategischen und finanziellen Risiken. Andererseits berichtet das Opernhaus über Leistungsmenge (Besucherstatistik, Anzahl Vor-

stellungen), Wirtschaftlichkeit (Eigenwirtschaftlichkeitsgrad, Aufwand/Publikum, Kostenbeitrag/Publikum), Wirksamkeit (Auslastung, Publikum aus dem Ausland) und Finanzierung (Entwicklung der Zusammensetzung der Einnahmen). Diese Informationen sollen erstmals nach Abschluss der Spielzeit 2019/2020, d. h. nach erfolgter Einführung von Swiss GAAP FER, geliefert werden. Gestützt auf diese Angaben wird die Direktion der Justiz und des Innern ab diesem Zeitpunkt dem Regierungsrat den Bericht gemäss PCG-Richtlinie 7.5 unterbreiten.

Zudem legt das Opernhaus der Direktion der Justiz und des Innern weiterhin jährlich einen Bericht über die Einhaltung der Vorgaben gemäss Leistungsvereinbarung vor.

4.3. Zuständigkeit

Die Direktion der Justiz und des Innern wird sowohl die Gewährleister- als auch die Eignerrolle wahrnehmen. Sie ist jedoch in Nachachtung von PCG-Richtlinie 11.2 dafür besorgt, dass dies durch zwei organisatorisch voneinander unabhängige Stellen erfolgt. Es ist gleichwohl vorgesehen, dem Regierungsrat einen Bericht vorzulegen, der sowohl die Gewährleister- als auch die Eignersicht umfasst.

5. Vertretung des Kantons

Der Kanton ernennt die Mehrheit der elf Mitglieder des Verwaltungsrates des Opernhauses (§ 2 Abs. 3 OpHG). Für die Amtsdauer 2015–2019 hat der Regierungsrat einerseits die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern, den Generalsekretär der Finanzdirektion, der als Beauftragter des Kantons die Einhaltung von Grundlagenvertrag und Leistungsvereinbarung überwacht, und die Leiterin der Fachstelle Kultur und andererseits drei externe Personen in den Verwaltungsrat des Opernhauses abgeordnet (RRB Nr. 724/2015). Damit hat der Regierungsrat sichergestellt, dass die angestrebte Aussensicht gewährleistet ist und durch die kantonsinternen Abgeordneten keine Übervertretung des Kantons entsteht. Diese Vertretung hat sich bewährt und soll weitergeführt werden. Sie steht in Einklang mit PCG-Richtlinie 12.3, wonach Mitglieder des Regierungsrates oder Verwaltungsangestellte Einsitz im obersten Führungsorgan nehmen, wenn eine Eigentümerstrategie besteht (...) und ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert oder eine gleichartige Vertretung anderer Kantone besteht. Insbesondere ist an der Abordnung der Leiterin der Fachstelle Kultur festzuhalten. Zielsetzung ihrer Abordnung ist die Koordination der strategischen Ausrichtung des Opernhauses innerhalb des kulturpolitischen Umfelds, insbesondere mit den

kulturpolitischen Schwerpunkten gemäss Leitbild Kulturförderung. Die Leiterin der Fachstelle Kultur unterliegt auch keinem nennenswerten Interessenkonflikt, weil nicht sie, sondern der Kantonsrat den Kostenbeitrag für den Betrieb des Opernhauses bewilligt. Zudem wird sie – wie in Abschnitt 4.3 erwähnt – bei der Vorbereitung der die Eignersicht betreffenden Berichterstattung an den Regierungsrat nicht mitwirken. Schliesslich dient ihre Abordnung der deutlichen Senkung von Transaktionskosten, zumal eine anderweitige Beschaffung der im Verwaltungsrat ausgetauschten Informationen einen grossen personellen und damit finanziellen Aufwand für die Fachstelle Kultur darstellen würde (vgl. Bericht über die Public Corporate Governance Ziff. 4.2). Lediglich der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass der Regierungsrat den Vorsteher des Bildungs-, Kultur- und Sportdepartements des Kantons Aargau als Vertreter der Vereinbarungskantone des interkantonalen Kulturlastenausgleichs in den Verwaltungsrat des Opernhauses abgeordnet hat (RRB Nrn. 724/2015 und 424/2017).

6. Geltungsdauer und Überarbeitung

Die Eigentümerstrategie für das Opernhaus wird auf unbestimmte Dauer festgelegt. Sie wird alle vier Jahre überprüft und soweit nötig angepasst.

7. Weiteres Vorgehen

Nach der vorliegenden Festlegung der Eigentümerstrategie soll zunächst Art. 7 Abs. 2 des Grundlagenvertrags mit Wirkung ab 1. Januar 2019 angepasst werden. Dies erfolgt seitens des Kantons mittels Beschlusses des Regierungsrates und bedarf der Genehmigung des Kantonsrates. Seitens des Opernhauses hat der Verwaltungsrat mit Beschluss vom 27. März 2018 bereits zugestimmt. Danach soll die Leistungsvereinbarung soweit nötig angepasst werden, wofür es seitens des Kantons ebenfalls eines Beschlusses des Regierungsrates und seitens des Opernhauses eines Beschlusses des Verwaltungsrates bedarf.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Eigentümerstrategie für die Opernhaus Zürich AG wird festgelegt.

II. Mitteilung an den Verwaltungsrat der Opernhaus Zürich AG, Falkenstrasse 1, 8008 Zürich, die Geschäftsleitung des Kantonsrates sowie an die Finanzdirektion, die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli