

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 348/2013

Sitzung vom 5. März 2014

273. Anfrage (Abberufungsrecht bei öffentlich-rechtlichen Anstalten)

Kantonsrat Beat Bloch, Zürich, Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, haben am 25. November 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Bei vielen Leitungs- und Aufsichtsorganen von öffentlich-rechtlichen Anstalten ist der Kantonsrat Wahlbehörde oder zuständig für die Genehmigung der Wahl. Ein Abberufungsrecht kennt der Kanton Zürich jedoch nur punktuell (so beim Spitalrat des Universitätsspitals Zürich und beim Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur).

Dem Kantonsrat steht dieses Recht, jedenfalls nach kursorischer Durchsicht der kantonalen Gesetzgebung, nirgends zu. Selbst bei gravierenden Fehlern der gewählten Personen oder des ganzen Organs ist es dem Parlament somit verwehrt, eine Abberufung bzw. Abwahl vorzunehmen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Bei welchen Leitungs- und Aufsichtsorganen öffentlich-rechtlicher Anstalten kennt die Gesetzgebung im Kanton Zürich ein Abberufungsrecht, bei welchen nicht?
2. Wem steht das jeweilige Abberufungsrecht zu?
3. Nach welchem bzw. welchen Verfahren?
4. Welches sind Gründe, die nach heutigem Recht zu einer Abberufung führen können?
5. Wo sieht der Regierungsrat die Gründe dafür, dass bei einzelnen Instituten ein Abberufungsrecht besteht, bei anderen jedoch nicht?
6. Wie stellt sich der Regierungsrat generell zum Institut des Abberufungsrechtes?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Beat Bloch, Zürich, Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, und Ralf Margreiter, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Einleitend sind einige allgemeine Hinweis zum Abberufungsrecht anzubringen. Die Kantonsverfassung (KV, LS 101) sieht für Behördenmitglieder eine feste Amtsdauer vor (Art. 41). Auf die ausdrückliche Schaf-

fung einer Abberufungsmöglichkeit während laufender Amtszeit hat der zürcherische Verfassungsgeber verzichtet. Nur wenige Kantone kennen das Instrument der Abberufung, die dem Volk die Möglichkeit gibt, mit einer Initiative eine Abstimmung über die Absetzung des Parlaments, der Regierung oder anderer Behörden vor Ablauf der Amtsdauer zu verlangen. Auch auf Bundesebene besteht die Möglichkeit, ein auf Amtsdauer gewähltes Behördenmitglied seines Amtes zu entheben, nur punktuell. Die verhältnismässig kurzen Amtsdauern von vier Jahren genügen, um Amtsträgerinnen und Amtsträger bei Ablauf der Amtsdauer zur Rechenschaft zu ziehen und der Missbilligung ihrer Leistungen durch Nichtwiederwahl Ausdruck zu geben.

Zu Frage 1:

Der Kanton Zürich kennt folgende selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten:

- BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS)
- Elektrizitätswerke des Kantons Zürich (EKZ)
- Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ)
- Kantonsspital Winterthur (KSW)
- Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH)
- Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA)
- Universität Zürich (UZH)
- Universitätsspital Zürich (USZ)
- Zentrum für Gehör und Sprache (Zentrum)
- Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK)
- Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)
- Zürcher Kantonalbank (ZKB)

Bei den EKZ, der SVA (mehrheitlich) und der ZKB wählt der Kantonsrat die Mitglieder des obersten Leitungsorgans. Bei den übrigen Anstalten obliegt die Wahl des obersten Leitungsorgans dem Regierungsrat. Bei der BVS, der GVZ, der UZH und dem Zentrum ist er für diese Wahl abschliessend zuständig, während beim KSW und beim USZ die Wahl der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf. Ebenfalls vom Regierungsrat gewählt werden die Mitglieder des Fachhochschulrates, der das oberste Organ der PHZH, der ZHdK und der ZHAW bildet, wobei auch diese Wahl der Genehmigung durch den Kantonsrat bedarf.

Einzig das Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (KSWG, LS 813.16) und das Gesetz über das Universitätsspital Zürich (USZG, LS 813.15) enthalten je eine Bestimmung, in der auf die Möglichkeit der Abberufung von Mitgliedern des jeweiligen Spitalrates Bezug genommen wird. Gemäss § 9 Abs. 2 Satz 3 KSWG und § 10 Abs. 2 Satz 3 USZG regelt der

Regierungsrat Wahl und Abberufung der Mitglieder des Spitalrates. Für die Wahl der Mitglieder des Spitalrates des KSW und des Spitalrates des USZ hat der Regierungsrat Anforderungsprofile für die Mitglieder und für das Präsidium festgelegt, die sich an den Aufgaben der Spitalräte orientieren (vgl. Vorlage 4347 betreffend Genehmigung der Wahl des Präsidenten und der weiteren Mitglieder des Spitalrats für das KSW und Vorlage 4348 betreffend Genehmigung der Wahl des Präsidenten und der weiteren Mitglieder des Spitalrats für das USZ). Für die Abberufung der Mitglieder der Spitalräte gibt es keine allgemein festgelegten Vorgaben.

In Bezug auf die obersten Leitungs- und Aufsichtsorgane der andern aufgeführten selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten enthalten die entsprechenden Gesetzgebungen keine Regelung des Abberufungsrechts.

Zu Frage 2:

§ 8 Ziff. 6 KSWG und § 9 Ziff. 6 USZG bezeichnen den Regierungsrat als zuständig für die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der weiteren Mitglieder des Spitalrates. Mangels gegenteiliger Regelung ist der Regierungsrat damit auch für den Gegenakt zuständig. Er ist demnach auch für die Entlassung und die Abberufung zuständig.

Zu Frage 3:

Das Verfahren der Abberufung von Mitgliedern der obersten Leitungs- und Aufsichtsorgane von selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten ist im kantonalen Recht nicht geregelt. Sollte sich die Frage der Abberufung stellen, wäre zu prüfen, ob die im Bundeszivilrecht im Zusammenhang mit der Abberufung von Mitgliedern der obersten Leitungsorgane geschaffenen Regeln und die dazu entwickelte Praxis sinn- gemäss anzuwenden wären.

Zu Frage 4:

Das kantonale Recht regelt die Gründe, die zu einer Abberufung führen können, nicht. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Abberufung nur aus wichtigen Gründen zulässig ist. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, nach welchem sich alles staatliche Handeln zu richten hat (vgl. Art. 2 Abs. 2 KV). Eine Abberufung ohne Angabe von Gründen, wie sie im Privatrecht zulässig ist, wäre im öffentlichen Recht nicht gangbar.

Zu Fragen 5 und 6:

Im Rahmen des Projekts Public Corporate Governance, das zur Klärung offener Fragen im Bereich der Führung und Kontrolle der Beteiligungen des Kantons durchgeführt wird, wird unter anderem auch die

Abberufung von Mitgliedern des obersten Führungsorgans der selbstständigen Anstalten thematisiert. Der Bericht und die Richtlinien über die Public Corporate Governance werden demnächst der Öffentlichkeit vorgestellt.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass die Mitglieder des obersten Leitungsorgans der selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt werden und eine Abberufung während laufender Amtsdauer einen Eingriff in diese Position darstellt. Eine Abberufung soll daher nur aus wichtigen Gründen erfolgen können. Sie kommt namentlich infrage, wenn objektive Amtsunfähigkeit, dauerhaft ungenügende Leistungen, schwere oder wiederholte Pflichtverletzung oder ein anderer wichtiger Grund die Fortsetzung der Tätigkeit als Mitglied des Leitungsorgans als unzumutbar erscheinen lassen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi