

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. April 2015

377. Public Corporate Governance, Gebäudeversicherung Kanton Zürich, Verzicht auf Eigentümerstrategie

1. Ausgangslage

Am 29. Januar 2014 hat der Regierungsrat den Bericht und die Richtlinien über die Public Corporate Governance des Kantons Zürich (PCG-Richtlinien) verabschiedet (RRB Nr. 122/2014). Am 19. März 2014 hat er die bedeutenden Beteiligungen mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates festgesetzt und gleichzeitig bestimmt, bei welchen Beteiligungen das Controlling auf Stufe der Direktionen erfolgt (RRB Nr. 353/2014). Danach gehört die Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) zu den bedeutenden Beteiligungen mit Controlling auf Stufe des Regierungsrates.

Gemäss PCG-Richtlinie 5 führt der Kanton die bedeutenden Beteiligungen mit einer Eigentümerstrategie des Regierungsrates. Die Eigentümerstrategie umfasst die strategischen Ziele sowie Vorgaben zur Vertretung in den Organen, zur Berichterstattung und zur Risikobeurteilung (PCG-Richtlinie 5.2). Die strategischen Ziele umfassen namentlich die zu erfüllenden Aufgaben und deren Finanzierung (Gewährleistersicht) sowie aus Eignersicht Ziele zur Organisation, zu den Finanzen und zum Risikomanagement. Sind die strategischen Ziele in der Spezial- oder Bundesgesetzgebung ausreichend bestimmt, so kann der Regierungsrat den Verzicht auf die Eigentümerstrategie beschliessen (PCG-Richtlinie 5.5).

2. Aufgaben der GVZ

Die Grundlagen für die Geschäftstätigkeit der GVZ sind insbesondere das Gesetz über die Gebäudeversicherung (GebVG; LS 862.1), die gemäss § 7a Ziff. 6 GebVG vom Verwaltungsrat zu erlassenden und vom Regierungsrat genehmigten Vollzugsbestimmungen für die Gebäudeversicherung (LS 862.11), das Gesetz über die Feuerpolizei und das Feuerwehrewesen (FFG; LS 861.1) und die Verordnung über den vorbeugenden Brandschutz (VVB; LS 861.12).

Die Aufgaben der GVZ sind klar festgelegt: Gemäss § 2 GebVG versichert die GVZ die Gebäude im Kanton gegen Feuer-, Elementar- und Erdbebenschäden, besorgt die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen, soweit diese Aufgaben staatlichen Organen obliegen, und gewährt Beiträge an die Kosten des Feuerlösch- und Feuerwehrwesens. Es besteht eine Versicherungspflicht, sämtliche Gebäude im Kanton sind bei der GVZ zu versichern (§ 10 GebVG). Die GVZ ist damit nicht im freien Markt tätig. Die Einzelheiten zur Versicherung sind im GebVG und in den vom Regierungsrat genehmigten Vollzugsbestimmungen für die Gebäudeversicherung festgelegt. Als kantonale Feuerpolizei überwacht sie den Vollzug der Feuerpolizeivorschriften, erteilt baurechtliche und andere in den kantonalen Feuerpolizeivorschriften vorgesehene Bewilligungen und ist bei Bedarf zuständig für die Zulassung neuer Baumaterialien und Einrichtungen (§§ 6–9 FFG). Weiter berät sie Gemeinden und Private im Rahmen des Brandschutzes, wirkt bei der Ausbildung der Gemeindefeuerpolizei mit und fördert die Brandschutzaufklärung der Bevölkerung (§ 10 FFG). Als kantonale Feuerwehr überwacht die GVZ insbesondere Organisation, Alarmierung, Ausbildung und Ausrüstung der Feuerwehren (§ 24a FFG).

3. Organisation und Aufsicht

Organisation und Aufsicht sind in §§ 4ff. GebVG festgelegt. Danach übt der Kantonsrat die Oberaufsicht aus und genehmigt Geschäftsbericht und Jahresrechnung (§ 4 GebVG). Die allgemeine Aufsicht über die GVZ übt der Regierungsrat aus (§ 5 GebVG). Er entscheidet über gewisse, vom Verwaltungsrat vorbereitete Geschäfte, wie den Erlass des Geschäftsreglements, den Erlass von Vollzugsvorschriften, die Gestaltung und Festsetzung der Prämien sowie die Anordnung von Prämienrückvergütungen (§ 7a GebVG). Die Organe der GVZ sind der Verwaltungsrat, die Direktion und die Revisionsstelle (§ 6 GebVG).

Die Aufgaben des Verwaltungsrates sind in § 7 GebVG, jene der Direktion in § 8 GebVG aufgeführt. Der Verwaltungsrat definiert die strategische Ausrichtung des Unternehmens, überwacht die Tätigkeit der Geschäftsführung, wählt die Direktorin oder den Direktor und die Mitglieder der Geschäftsleitung, bestimmt die interne Revisionsstelle, legt die Anlagerichtlinien und die Vermögensverwaltung fest und nimmt weitere Aufsichtsaufgaben wahr. Gemäss Ziffer 1.9 des Geschäftsreglements für die Gebäudeversicherung (LS 862.111) bestellt der Verwaltungsrat aus seiner Mitte einen Anlageausschuss, der für die Vorbereitung der in die Kompetenz des Verwaltungsrates fallenden Anlagegeschäfte und die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen in diesen Bereichen zuständig ist und die Einhaltung der Anlagerichtlinien überwacht.

Gemäss § 7 Abs. 1 Ziff. 1 GebVG gehört das für die GVZ zuständige Mitglied des Regierungsrates von Amtes wegen dem Verwaltungsrat an. Gemäss PCG-Richtlinie 12.3 können Mitglieder des Regierungsrates Einsitz im obersten Führungsorgan nehmen, wenn ein bedeutendes politisches oder strategisches Interesse des Kantons besondere Auskunftsrechte und Informationspflichten erfordert (lit. a), eine gleichartige Vertretung des Bundes oder anderer Kantone besteht (lit. b) oder aufgrund der Mitgliedschaft in nationalen oder internationalen Gremien eine Koordination notwendig ist (lit. c). Im Bereich der kantonalen Feuerwehr erfüllt die GVZ Aufgaben, die auf gesamtschweizerischer Ebene in die Kompetenz der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (MZF) fallen. Die regionale Zusammenarbeit erfolgt im Rahmen der Ostschweizer Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr (MZF Ost). Das für die GVZ zuständige Regierungsratsmitglied gehört auch der MZF und der MZF Ost an. Als kantonale Feuerpolizei erfüllt die GVZ hoheitliche Aufgaben, erteilt Bewilligungen und berät Gemeinden und Private (§§ 5 ff. FFG). Wegen des engen politischen Zusammenhangs hat der Regierungsrat die Zuständigkeit für Feuerwehrwesen, Feuerpolizei und Gebäudeversicherung der auch für Polizei, Militärwesen, Zivilschutz und Bevölkerungsschutz zuständigen Sicherheitsdirektion übertragen (Anhang 1 zur Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, VOG RR, LS 172.11; lit. B). Auch im operativen Einsatz besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Feuerwehr und Polizei und Zivilschutz als Partnerorganisationen des Bevölkerungsschutzes. Deshalb ist es zweckmässig und entspricht der PCG-Richtlinie 12.3, dass ein Mitglied des Regierungsrates in den Verwaltungsrat der GVZ Einsitz nimmt und diesen auch präsidiert. Da der Regierungsrat im Verwaltungsrat der GVZ vertreten ist, ist es zudem zweckmässig, dass die GVZ gemäss § 7a Ziff. 10 GebVG gegenüber dem Kantonsrat Rechenschaft ablegt.

4. Finanzen

Die Finanzierung der Aufgaben erfolgt aus Versicherungsprämien, Brandschutzabgaben, Löschbeiträgen der Mobiliarversicherungen, Vermögenserträgen, dem Reservefonds und dem Erdbebenfonds (§ 3 GebVG). Die Prämien sind so anzusetzen, dass die Einnahmen ausreichen, um die Schäden zu vergüten, den Reservefonds angemessen zu äufnen, die gesetzlichen Beiträge an die Kosten des Feuerlösch- und Feuerwehrwesens zu leisten und die Verwaltungskosten zu decken (§ 42 GebVG). Dabei hat der Gesetzgeber selber festgelegt, was unter angemessener Äufnung zu verstehen ist: Der Reservefonds ist so lange zu äufnen, bis er

mindestens 1,2‰ des Versicherungskapitals erreicht hat (§ 47 GebVG). Die Äufnung ist einzustellen, wenn der Reservefonds 3‰ des Versicherungskapitals übersteigt (§ 47 GebVG). Die Mittel der Anstalt dürfen nur zur Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Zwecke verwendet werden, und die Anstalt haftet für ihre Verbindlichkeiten mit dem Reservefonds, für Erdbebenschäden mit dem Erdbebenfonds. Gemäss § 3a GebVG wird die GVZ nach wirtschaftlichen Grundsätzen selbsttragend, jedoch nicht gewinnorientiert geführt. Sie kann sich im Rahmen ihrer Aufgaben an Unternehmen beteiligen sowie Rückversicherungsverträge abschliessen, sich an Schadenpools und an Rückversicherungsinstitutionen beteiligen (§ 2a GebVG).

5. Risikomanagement

Risiken bestehen vor allem im Bereich von Grossereignissen, insbesondere Naturgefahren, sowie im Bereich der Anlagepolitik. Die GVZ haftet für ihre Verbindlichkeiten mit dem Reservefonds, für Erbeben-schäden mit dem Erdbebenfonds (§ 3 Abs. 3 GebVG), es gibt keine Staatsgarantie. Zusätzlich hat die GVZ Rückversicherungen abgeschlossen, welche die Risiken im Bereich von Elementarschäden und Erdbebenereignissen abdecken. Das Anlagevermögen der GVZ bewegt sich in einer Grössenordnung von 1,4 Mrd. Franken. Der Verwaltungsrat legt die Anlagerichtlinien und die Vermögensverwaltung fest (§ 7a Ziff. 8 GebVG). Die Bewirtschaftung der Kapitalanlagen beruht auf einer risikobewussten und auf nachhaltige Erträge ausgerichteten Anlagestrategie. Diese zielt darauf ab, die Ertragsmöglichkeiten auf den Anlagemärkten bestmöglich auszuschöpfen, die Auswirkungen unvorhersehbarer Ertragseinbrüche zu begrenzen und kritische Entwicklungen in der Vermögensbewirtschaftung frühzeitig zu erkennen. Die GVZ orientiert sich bei der Bestimmung des Eigenmittelbedarfs an den Richtlinien des Schweizer Solvenztests (SST). In der Regel wird einmal pro Jahr eine Risikosolvenzbeurteilung vorgenommen. Die letzte Prüfung ergab, dass die GVZ die Solvenztestanforderungen erfüllt und auch über das erforderliche Mindestkapital verfügt.

Gemäss PCG-Richtlinie 7.2 führen die bedeutenden Beteiligungen ihre Rechnungslegung nach anerkannten Standards zur Rechnungslegung, als Beispiele genannt werden IFRS, Swiss GAAP FER, IPSAS und die Rechnungslegungsvorschriften der FINMA. Die GVZ führt 2015 Swiss GAAP FER ein.

6. Jährliche Berichterstattung

Die Sicherheitsdirektion wird jährlich einen Bericht über die Erfüllung der Aufgaben, Ziele und Vorgaben der GVZ gemäss Spezialgesetzgebung (Versicherung, Brandschutz, Feuerwehr), die finanzielle Lage, die Risiken sowie die zukünftige Entwicklung erstellen. Der Bericht wird namentlich Auskunft geben über:

- die Erreichung der Ziele und Vorgaben (insbesondere Vermögensentwicklung und Massnahmen zur Werterhaltung, wirtschaftliche Rechtfertigung der Preise sowie wirtschaftliche Leistungserbringung)
- das Risikomanagement (insbesondere Angemessenheit des Risikomanagements, Definition der strategischen und finanziellen Risiken sowie getroffene Massnahmen zur Beschränkung der Risiken)

Die Sicherheitsdirektion wird diesen Bericht zusammen mit dem Prüfbericht der externen Revisionsstelle dem Regierungsrat zur Kenntnis bringen.

Der Geschäftsbericht und die Jahresrechnung der GVZ werden vom Kantonsrat genehmigt.

7. Schlussfolgerung

Die strategischen Ziele sind mit den aufgeführten gesetzlichen Grundlagen ausreichend bestimmt, und die Grundlagen für die jährliche Berichterstattung gemäss den PCG-Richtlinien (PCG-Richtlinie 7.4) liegen vor. Abweichungen von den PCG-Richtlinien haben eine gesetzliche Grundlage und sind sachlich begründet. Somit kann auf eine Eigentümerstrategie verzichtet werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Auf eine Eigentümerstrategie zur Gebäudeversicherung Kanton Zürich wird verzichtet.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Erfüllung der Aufgaben, Ziele und Vorgaben der GVZ gemäss Spezialgesetzgebung (Versicherung, Brandschutz, Feuerwehr), die finanzielle Lage, die Risiken sowie die zukünftige Entwicklung zu erstatten. Der Bericht soll namentlich Auskunft geben über:

- die Erreichung der Ziele und Vorgaben (insbesondere Vermögensentwicklung und Massnahmen zur Werterhaltung, wirtschaftliche Rechtfertigung der Preise sowie wirtschaftliche Leistungserbringung),
- das Risikomanagement (insbesondere Angemessenheit des Risikomanagements, Definition der strategischen und finanziellen Risiken sowie getroffene Massnahmen zur Beschränkung der Risiken).

