

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 11. September 2023
Kantonsratspräsidentin Schmutz Judith

M 852 Motion Müller Guido und Mit. über Festlegung von funktionellen Unvereinbarkeiten für ein Kantonsratsmandat auf ausgelagerte Organisationen, auf Firmen mit Mehrheitsbeteiligungen des Kantons und auf primär durch staatliche Beiträge finanzierte Organisationen / Justiz- und Sicherheitsdepartement i. V. mit Finanzdepartement

Der Regierungsrat beantragt teilweise Erheblicherklärung.
Agnes Keller und Philipp Bucher beantragen Ablehnung.
Guido Müller hält an seiner Motion fest.

Guido Müller: Mit einer eingehenden Prüfung meiner Motion soll den veränderten Verhältnissen durch die Auslagerung von Organisationen und Aufgaben Rechnung getragen werden. Einige Beispiele dazu: Bevor das Luzerner Kantonsspital (LUKS) ausgelagert wurde, war es Usanz, dass Personen in leitenden Positionen, welche auf den Geschäftsverlauf und das Ergebnis des Unternehmens Einfluss nehmen konnten, nicht im Kantonsrat Einsitz nehmen konnten. Das Gleiche galt für Dienststellenleiter kantonaler Dienststellen. Das war üblich und hat funktioniert. Dadurch wollte man verhindern, dass diese Führungskräfte Gesetze erlassen, von denen sie in der täglichen Arbeit selber betroffen sind oder gar davon profitieren könnten. Dieses System war für die Stimmbürger nachvollziehbar und verständlich. Bei der Auslagerung von Organisationen ging eine neue Regelung vergessen. Frühere Dienststellenleiter heissen heute beispielsweise Geschäftsfeldleiter, Vorsitzender der Geschäftsleitung oder sogar Verwaltungsrat. Sie üben ihre Tätigkeit wie früher aus und haben den gleichen Einfluss wie in ihrer früheren Funktion als Dienststellenleiter. Faktisch hat sich also nichts geändert ausser der Funktionsbezeichnung. Somit bin ich der Meinung, dass man sie der gleichen Regelung wie früher unterstellen sollte. Die Regierung schlägt eine Unterscheidung nach Organisationen vor, was ich grundsätzlich als falsch erachte. Nach meiner Beurteilung soll für alle Organisationen gleichermassen eine klare Regelung gelten und klar festgehalten werden, bis zu welcher Führungsstufe diese künftig angewendet werden soll. Ein Lösungsansatz wäre ein Geltungsbereich für funktionelle Unvereinbarkeiten für Mitglieder eines Verwaltungsrates, einer Geschäftsleitung sowie beispielsweise der nachgelagerten Führungsstufen 1 und 2. Eine klare, nachvollziehbare Regelung schafft Klarheit und verhindert unliebsame Diskussionen. Ich bitte Sie deshalb, der Erheblicherklärung zuzustimmen, da die Erfahrung gezeigt hat, dass bei einigen ausgelagerten Organisationen eine Anpassung angebracht wäre.

Agnes Keller-Bucher: Die Motion verlangt eine Festlegung von funktionellen Unvereinbarkeiten für ein Kantonsratsmandat bei ausgelagerten Organisationen, Firmen mit

Mehrheitsbeteiligungen des Kantons und Organisationen, die mit staatlichen Beiträgen finanziert werden. Der Mitte-Fraktion geht die Motion viel zu weit. Wir sehen in dieser Angelegenheit keine Probleme. Die heute praktizierten Regelungen sind aus unserer Sicht ausreichend. Wir wollen keine Gesetzesänderung und stehen explizit für ein Milizparlament ein. Aus unserer Sicht ist es wichtig und richtig, dass Personen im Kantonsrat vertreten sind, die in diesen verschiedenen Themen Erfahrung haben und im Rat ihr Wissen einbringen können. Aus den genannten Gründen beantragen wir die Ablehnung der Motion.

Philipp Bucher: Eine Mehrheit der FDP-Fraktion ist der Ansicht, dass die heute geltenden Regeln und Bestimmungen ausreichen. Die Unvereinbarkeiten sind aus unserer Sicht genügend geregelt, und es sind keine weiteren Einschränkungen angezeigt. In ihrer Stellungnahme zeigt die Regierung auf, wie die heute geltenden Bestimmungen auf die verschiedenen Funktionsgruppen im Zusammenhang mit den Beteiligungen des Kantons aussehen. Wir bestreiten nicht, dass es dabei im Laufe der Zeit durchaus Anpassungsbedarf geben kann. Letztlich geht es bei der Besetzung von Führungs- und Aufsichtsfunktionen auch immer darum, vorhandene Fachkompetenz und Weitsicht einzubinden. Gerade als Unternehmerinnen und Unternehmer – davon gibt es in unserem Rat einige – will und muss man dieses Potenzial nutzen und erwartet daher vom Gesetzgeber auch, dass man einen genügend grossen Rahmen hat, in welchem das selbstbestimmt umgesetzt werden kann. Selbstverständlich gilt das nicht nur für Firmen, sondern insbesondere auch für Verbände und mit Sicherheit auch für Gewerkschaften. Auch dort können und wollen sie auch nicht auf Kompetenz und Weitsicht verzichten. Aus liberaler Sicht können wir deshalb einer Ausweitung der bestehenden Regeln nicht zustimmen. Die FDP-Fraktion lehnt die Motion mehrheitlich ab.

Ursula Berset: Die GLP-Fraktion ist der Meinung, dass man darauf bedacht sein muss, welche Hüte eine Person gleichzeitig tragen kann und welche nicht. Wir haben uns im Rahmen der Debatte über die Beteiligungsstrategie dafür eingesetzt, dass mittels Mandatsvereinbarungen klar geregelt wird, wie im Einzelfall damit umgegangen werden soll, wenn eine Person in ein strategisches Organ einer ausgelagerten Einheit berufen wird, die auch eine Aufgabe in der Verwaltung ausübt oder Mitglied der Exekutive ist. Hingegen ist für uns eine Ausweitung der Unvereinbarkeitsregelung auf Organisationen mit Staatsbeiträgen nicht nur unnötig, sondern würde für viele Institutionen eine starke Einschränkung bedeuten. Wir denken dabei insbesondere an soziale Einrichtungen und Fachstellen. Diese Organisationen sind auf eine gute Vernetzung beim Kanton angewiesen, um insbesondere auf die Politik zurückgreifen zu können und auf diese Weise in die Weiterentwicklung der politischen Prozesse eingebunden zu sein. Wir als Kanton sind auf diese Institutionen angewiesen, und wir müssen zu ihnen Sorge tragen. Wir müssen ihnen weiterhin ermöglichen, über Mitglieder aus dem Kanton und dem Kantonsrat auf Wissen und persönliche Verbindungen zurückgreifen zu können. Aus den genannten Gründen unterstützen wir die Haltung des Regierungsrates, dass die Regelungen für die Unvereinbarkeit von Mandaten angepasst werden müssen, um die Public Corporate Governance weiter zu stärken. Wir möchten jedoch, dass diese Vorschriften nicht auf alle Organisationen mit Staatsbeiträgen ausgeweitet werden. Deshalb stimmen wir der teilweisen Erheblicherklärung zu.

Rahel Estermann: Die Grüne Fraktion stimmt der Erheblicherklärung zu. Die Motion präzisiert und erweitert das Anliegen, dass diese Unvereinbarkeiten geprüft und im Sinn der Good Governance an die heutigen Realitäten angepasst werden. Wir alle haben vor 15 Monaten die Motion M 504 von Hans Stutz einstimmig überwiesen, die genau das Gleiche verlangt hat, nämlich die Unvereinbarkeiten zu prüfen, insbesondere bezüglich

Partnerschaften. Mit dem damaligen Beschluss haben wir dem Regierungsrat diese Gesetzesrevision in Auftrag gegeben. Die vorliegende Motion verlangt, dabei auch die Einheiten zu prüfen, welche in privatrechtliche Organisationsformen ausgelagert werden. Wie Guido Müller erklärt hat, wurde das LUKS in eine öffentlich-rechtliche Organisation ausgelagert, heute in eine privatrechtliche. Deshalb liegt eine Anpassung auch auf der Hand. Unserer Meinung nach sollten auch die regionalen Entwicklungsträger nicht davon ausgenommen sein, wie es die Motion auch verlangt. Das heutige System ermöglicht es, dass Politikerinnen und Politiker gleichzeitig dem Gemeinderat, dem Kantonsrat und einem regionalen Entwicklungsträger angehören können, also auf zwei offiziellen Ebenen und einer inoffiziellen dazwischen. Das ist sicher das Gegenteil von demokratischer Kontrolle, Gewaltenteilung und Good Governance. Wir sind erstaunt, dass die Mitte- und FDP-Fraktion plötzlich nicht mehr so viel von dieser Anpassung wissen wollen. Gerade sie, welche im Kanton so viele offizielle Posten innehaben und über eine relativ breite Personaldecke verfügen, sollten ein Interesse an klaren Regeln und einer sauberen Trennung von Unvereinbarkeiten haben. Es ist ein bedenkliches Zeichen, dass sie nun nichts mehr davon wissen wollen und sogar die Ablehnung der Motion beantragen. Sie wollen diese Verbindungen beibehalten, die unserer Demokratie schaden. Wir halten das für problematisch. Es wäre doch ein sehr liberales Anliegen, diese Interessen sauber zu trennen. Zum Schluss bitte ich die Regierung, uns mitzuteilen, wann wir mit der Vernehmlassung zur Gesetzesrevision rechnen können, die wir vor 15 Monaten in Auftrag gegeben haben. Ich bitte Sie, die Motion erheblich zu erklären.

Heidi Scherer: Es besteht tatsächlich Handlungsbedarf. Eine Minderheit der FDP-Fraktion stimmt deshalb der teilweisen Erheblicherklärung zu. Ausgelagerte Einheiten müssen begleitet und kontrolliert werden. Mehrheitsbeteiligungen gemäss privatem und öffentlichem Recht sowie Stiftungen wie auch Minderheitsbeteiligungen, bei denen der Regierungsrat die Zusammensetzung der Leitungsorgane massgeblich bestimmt, stehen besonders im Fokus. Dabei sind auch die Tochtergesellschaften der entsprechenden Beteiligungen eingeschlossen. Bei all diesen Beteiligungsverhältnissen macht es Sinn, dass die Berücksichtigung eines Kantonsratsmandats bei den Entscheidungsprozessen der Besetzungsprozesse mitspielt. Interessenkonflikte sollen vermieden werden, und etwas salopp ausgedrückt: «Filz» ist nicht mehr möglich. Das ist richtig. Eine Anpassung der funktionellen Unvereinbarkeiten ist nötig, auch weil in den letzten Jahren die Beteiligungen in Aktiengesellschaften oder andere Rechtspersönlichkeiten (Spitäler, WAS) umgewandelt oder ausgelagert wurden oder noch werden (Campus Horw). Diese Entwicklungen müssen selbstverständlich auch in der Beteiligungsstrategie angepasst werden. Diesen Handlungsbedarf erkennt auch der Regierungsrat. Das ist auch für die Glaubwürdigkeit und die Transparenz wichtig. Wir regen an, in der pendenten Vernehmlassungsvorlage bezüglich der Unvereinbarkeiten der Beteiligungen unbedingt die oben erwähnte Definition der Betroffenheit der zu regelnden Beteiligungen einfließen zu lassen und damit dem heutigen Verständnis von Public Corporate Governance Rechnung zu tragen. Dabei verdienen auch die Kontroll- und Aufsichtsprozesse eine besondere Berücksichtigung. Es wird auch in Zukunft Kantonsrätinnen und Kantonsräte geben, die verschiedene Hüte tragen. Klare Ausstandsregeln und eine Fokussierung auf ihre Rolle im Kantonsrat sollen besser verinnerlicht werden. Wir erwarten bei den entsprechend Involvierten eine erhöhte Sensibilisierung.

Peter Fässler: Die SP-Fraktion begrüsst die Erkenntnis des Regierungsrates, dass die funktionellen Unvereinbarkeiten für ein Kantonsratsmandat angepasst werden sollen. Wir sind mit der Regierung einverstanden und können die Begründung nachvollziehen, dass die Unvereinbarkeit nicht ausgeweitet werden soll auf Organisationen ohne kantonale

Beteiligung, welche einen Staatsbeitrag erhalten. Klarheit in diesen Themen schafft Transparenz, die für ein modernes Staatswesen eminent wichtig ist. Dazu gehört aber auch die Klärung von Ausstandsregeln in unserem Rat. Auch hier gilt: Klarheit schafft Vertrauen und stärkt – wie es die Regierung ausführt – die Public Corporate Governance im Kanton. Wir sind auf die angekündigte Vernehmlassung gespannt. Unsere Meinung wird dort kritisch und ausführlich eingebracht. Die SP-Fraktion stimmt der teilweisen Erheblicherklärung zu.

Thomas Gfeller: Die SVP-Fraktion hält an der Erheblicherklärung fest. Wir begrüßen es, dass der Regierungsrat die Wichtigkeit der Motion erkannt hat. Allerdings legt er die Unvereinbarkeitsbestimmung nur bei zwei Funktionsgruppen fest. Bei der dritten Funktionsgruppe – der Führungsfunktion von primär durch staatliche Beiträge finanzierten Organisationen – will sich die Regierung nicht festlegen. Aus unserer Sicht ist gerade diese dritte Gruppe, welche staatliche Beiträge erhält, so bedeutsam, dass sie dieser Regelung unterstellt werden soll. Vereinfacht gesagt wollen wir bei allen Organisationen eine Regelung, die sich jeweils auf die Führungsstufe bezieht. Uns geht es nicht darum, dass die Einteilung anhand der Höhe der Gelder vorgenommen wird, sondern es geht uns darum festzulegen, welche Kantonsrätin oder welcher Kantonsrat bis zu welcher Anstellungsfunktion ein Mandat ausüben kann. Wenn man bei einem kantonsnahen Betrieb ab den Stufen Bereichsleiter, CEO, CFO oder COO inklusive Verwaltungs- und Stiftungsrat ein Kantonsratsmandat ausüben will, ist es rein aufgrund der Funktion und der damit verbundenen Kompetenzen schwierig, von einer Vereinbarkeit zu sprechen. Diese Personen haben aufgrund ihrer Anstellungsverhältnisse ganz andere Möglichkeiten und Kompetenzen, um Einfluss zu nehmen. Hingegen kann bei Personen aus der gleichen Unternehmung mit keinen oder nur geringen Entscheidungskompetenzen nicht von «Unvereinbarkeit» gesprochen werden. Ich bitte Sie, der Erheblicherklärung zuzustimmen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Die geltende Unvereinbarkeitsnorm im Organisationsgesetz ist im Rahmen der Public Corporate Governance von 2012 entstanden. Schon damals hatte der Regierungsrat eine Unvereinbarkeitsregelung zwischen dem Kantonsratsmandat und der Zugehörigkeit von Organen von sämtlichen rechtlich selbständigen Organisationen vorgesehen, an denen der Kanton beteiligt ist. Der Regierungsrat hat damals keine Unterscheidung zwischen Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen gemacht. Nach der Vernehmlassung und in der parlamentarischen Debatte musste der Regierungsrat diese Unvereinbarkeitsregelung schrittweise zurücknehmen. Ich kann mich noch an diese Debatte erinnern, die damals ähnlich wie heute verlaufen ist. So gilt bis heute eine Unvereinbarkeit von Kantonsratsmandat und Beteiligungen des Kantons des öffentlichen Rechts, an denen der Kanton eine Mehrheit hat. Die Verhältnisse haben sich in jüngster Zeit geändert. Wichtige Aufgaben wurden in grosse Aktiengesellschaften ausgelagert, etwa im Rahmen des Rechtskleidwechsels von Spitalanstalten zu Spitalaktiengesellschaften, für welche die geltende Regelung im Organisationsgesetz nicht mehr greift. Deshalb sind wir mit der Ausweitung auf Mehrheitsbeteiligungen des Privatrechts einverstanden, also bei einer Ausweitung wie beim LUKS, bei der Luzerner Kantonalbank (LUKB) oder beim Campus Horw. Wir sind aber nicht einverstanden mit der Forderung der Motion, die Unvereinbarkeit auf jene auszuweiten, die einen Staatsbeitrag erhalten haben. Das würde dem Milizcharakter des Parlaments widersprechen. Es wäre auch sehr unübersichtlich, ab welchem Staatsbeitrag eine Regelung eingeführt werden soll und welche Funktionsgruppen davon ausgeschlossen sein sollen. Das wäre unserer Meinung nach ein sehr bürokratisches und unverhältnismässiges Vorgehen. Rahel Estermann hat sich nach dem Vernehmlassungsverfahren und dem Stand der Umsetzung der Motion M 504 erkundigt. Falls Sie heute die vorliegende Motion teilweise

erheblich erklären, werden wir beide Vorlagen zusammennehmen. Die eine Vorlage betrifft vor allem das Finanzdepartement; wir koordinieren das Vorgehen gemeinsam und planen, die Vorlage 2024 zur Vernehmlassung zu bringen. Im Sinn dieser Ausführungen bitte ich Sie, die Motion teilweise erheblich zu erklären.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat die teilweise Erheblicherklärung der Erheblicherklärung mit 73 zu 32 Stimmen vor. In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat die Motion mit 70 zu 43 Stimmen teilweise erheblich.