

10. Januar 2017

LUZERN



Offenlegung der Entschädigungen für die obersten strategischen und operativen Leitungsorgane von kantonalen Beteiligungen

*Vernehmlassungsentwurf
Änderung des Organisationsgesetzes*

Zusammenfassung

Das Postulat P 20 über die Offenlegung der Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare von ausgelagerten Anstalten und Betrieben vom 29. Juni 2015 verlangt, dass in den Jahresberichten der ausgelagerten Kantonsbetriebe und -anstalten die Löhne der Geschäftsleitung und die Entschädigungen an den Verwaltungsrat jeweils als Gesamtsumme in den jährlichen Geschäftsberichten auszuweisen seien. Dabei seien das Gehalt sowie die Verwaltungsratsentschädigung des CEO beziehungsweise der Präsidentin oder des Präsidenten des Verwaltungsrates einzeln auszuweisen. Das Postulat wurde am 15. Dezember 2015 vom Kantonsrat als Motion für erheblich erklärt.

Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen. Bei den Organisationen des öffentlichen Rechts kann es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen handeln. Bei den Organisationen des privaten Rechts kommen grundsätzlich Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Vereine in Frage. Je nach Rechtsform sind andere Vorgaben zu beachten und bestimmt sich die Möglichkeit der Einflussnahme durch den kantonalen Gesetzgeber.

Bei einem grossen Teil der ausgelagerten Organisationen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten, für welche im Organisationsgesetz verbindliche Regeln festgelegt werden können. Das Organisationsgesetz soll deshalb in § 54 um eine Offenlegungspflicht der Entschädigungen für die strategischen und operativen Leitungsorgane in den Geschäftsberichten ergänzt werden. Der Umfang der Offenlegungspflicht soll ebenfalls im Organisationsgesetz geregelt werden. Da der Umfang der Offenlegung der Entschädigungen auf die obersten Leitungsorgane beschränkt ist, kann er als verhältnismässig angesehen werden. Bei den übrigen Organisationen, namentlich den Minderheitsbeteiligungen, soll die Beteiligungsstrategie des Kantons ergänzt werden. Gestützt darauf sollen die Vertretungen des Kantons Luzern in den entsprechenden Gremien soweit sinnvoll für die Offenlegung der Entschädigungen eintreten.

1 Ausgangslage

Mit Postulat P 20 über die Offenlegung der Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare von ausgelagerten Anstalten und Betrieben vom 29. Juni 2015 verlangten Giorgio Pardini und Mitunterzeichnende, dass in den Jahresberichten der ausgelagerten Kantonsbetriebe und -anstalten die Löhne der Geschäftsleitung und die Entschädigungen an den Verwaltungsrat jeweils als Gesamtsumme auszuweisen seien. Dabei seien das Gehalt sowie die Verwaltungsratsentschädigung des CEO beziehungsweise der Präsidentin oder des Präsidenten des Verwaltungsrates einzeln auszuweisen. Der Antrag wurde in der Hauptsache damit begründet, dass die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern das Recht auf eine transparente Offenlegung der Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare der vom Kanton ausgelagerten Anstalten und Betriebe hätten.

Der Regierungsrat stimmte am 15. Dezember 2015 den Postulanten im Grundsatz zu und zeigte Verständnis für das Interesse der Öffentlichkeit an Lohndaten von Entscheidungsträgern und Angestellten im öffentlichen Dienst. Er wies darauf hin, dass deshalb schon heute die Lohntransparenz in diesem Bereich hoch sei, indem beispielsweise die Besoldungsordnung für die Magistratspersonen und die Besoldungsordnungen und -verordnungen für das Staatspersonal und die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste sowie die Lohn Tabellen publiziert seien (vgl. Besoldungsordnung für die Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und für den Staatsschreiber vom 11. September 1989, SRL Nr. 72; Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 24. September 2002, SRL Nr. 73a, und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste vom 17. Juni 2005, SRL Nr. 75).

Weiter legte der Regierungsrat dar, dass er beabsichtige, die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen in die Wege zu leiten, um die Publikation der Entschädigungen an die strategischen Gremien und die Geschäftsleitung für folgende Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, zu erreichen:

Organisationen des öffentlichen Rechts mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons

- Luzerner Kantonsspital
- Luzerner Psychiatrie
- Pädagogische Hochschule Luzern
- Universität Luzern
- Gebäudeversicherung Luzern
- Ausgleichskasse Luzern
- IV-Stelle Luzern
- Lustat Statistik Luzern
- Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern

Organisationen des öffentlichen Rechts mit Minderheitsbeteiligung des Kantons

- Luzerner Pensionskasse
- Hochschule Luzern
- Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern
- Verkehrsverbund Luzern
- Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht
- Interkantonale Polizeihochschule Hitzkirch
- Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung

Organisationen des Privatrechts mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons (ohne Stiftungen)

- Speicherbibliothek AG
- Luzerner Kantonalbank AG

Organisationen des Privatrechts mit Minderheitsbeteiligung des Kantons (ohne Stiftungen)

- Raumdatenpool Kanton Luzern
- Verein Kooperative Speicherbibliothek Schweiz

Einschränkend hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass bei Organisationen mit Minderheitsbeteiligung des Kantons dieser nur auf die Umsetzung hinwirken könne, da die übrigen Partner für das Anliegen gewonnen werden müssten.

Der Kantonsrat hat das Postulat P 20 am 15. Dezember 2015 als Motion erheblich erklärt. Mit Beschluss vom 20. September 2016 hat der Regierungsrat das Finanzdepartement beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement eine Vernehmlassungsbotschaft zur Ergänzung des Organisationsgesetzes auszuarbeiten.

2 Offenlegungspflichten beim Bund, einzelnen Kantonen und der Stadt Luzern

Der Bund hat eine Kaderlohnverordnung erlassen (Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes vom 19. Dezember 2003, SR 172.220.12). Dazu hat er eine Reihe von Bestimmungen auf Gesetzesstufe geschaffen. So hat er im Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) einen eigenen Artikel 6a eingefügt und in verschiedenen anderen Gesetzen darauf verwiesen. In der Folge veröffentlicht der Bund jährlich einen 100-seitigen Bericht über die Verhältnisse in den Unternehmen und Anstalten des Bundes und listet detailliert alle Bezüge auf.

Bei den anderen Kantonen ist das Anliegen der Postulanten auch aktuell. So hat beispielsweise der Kanton Aargau im Jahr 2013 ein ähnliches Anliegen, gestützt auf das Organisationsgesetz (SAR 153.100), in den Richtlinien zur Public Corporate Governance geregelt. Der Kanton Basel-Landschaft hat im Jahr 2009 eine Verordnung über das Controlling der Beteiligungen (2. Juni 2009, SGS 314.51) erlassen, ohne aber die Offenlegung der Entschädigungen detailliert zu regeln. Im Kanton Bern ist eine Änderung des Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992 (StBG, BSG 641.1) geplant. Neu sollen die staatlich unterstützten Betriebe verpflichtet werden, die Vergütungen aller Mitglieder des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung offenzulegen.

Auch in der Stadt Luzern wurden in den Jahren 2014 und 2015 zwei Postulate mit dem gleichen Ziel eingereicht. Der Stadtrat von Luzern hat daraufhin die drei selbstständigen Unternehmungen ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG und Viva Luzern AG verpflichtet, die Entschädigungen an die Geschäftsleitung und den Verwaltungsrat detailliert offenzulegen.

Als Fazit lässt sich ziehen, dass die Regelung beim Bund komplexer und umfangreicher ist und letztlich ein anderes Augenmerk hat: Direkte Einwirkung auf Kaderlöhne, Verwaltungsratsentschädigungen und weitere Vertragsbedingungen des Kadernaher Betriebe. Die Transparenz ist dabei nicht prioritär beziehungsweise nur Mittel zum Zweck. Die Regelung beim Bund ist deshalb relativ umfangreich und kann nur im Grundsatz zum Vergleich herangezogen werden.

3 Umsetzung des Postulats P 20

3.1 Allgemeines

Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen (§ 14 Abs. 2 Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, SRL Nr. 1). Je nach Rechtsform und Beteiligungsverhältnissen sind andere Rechtsvorgaben zu beachten und bestimmt sich die Möglichkeit der Einflussnahme durch den kantonalen Gesetzgeber.

Die Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, sind rechtlich unterschiedlich ausgestaltet. Bei rund der Hälfte der Organisationen handelt es sich um öffentlich-rechtliche Anstalten im Sinne von § 51 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20). Die anderen Organisationen sind in Form eines Zweckverbandes, eines Konkordates, einer öffentlich-rechtlichen Genossenschaft, eines privatrechtlichen Vereins oder einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft gegründet worden.

Soweit der Kanton eine Gesetzgebungskompetenz hat und eine Regelung zweckmässig ist, soll die Offenlegungspflicht im Gesetz verankert werden. Um die Absicht des Kantons zur Offenlegung der Entschädigungen aller strategischen und operativen Leitungsorgane darzulegen, sollen die Vorgaben gemäss dem Postulat P 20 in Zukunft in die Beteiligungsstrategie des Kantons aufgenommen werden. Der Regierungsrat legt alle vier Jahre in einem Planungsbericht an den Kantonsrat fest, nach welchen Grundsätzen er die Organisationen, an denen er beteiligt ist, führen will (Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat über die Beteiligungsstrategie des Kantons; nachfolgend: Beteiligungsstrategie des Kantons). Die Beteiligungsstrategie des Kantons bedarf der Genehmigung des Kantonsrates (§ 20c Abs. 3 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010, FLG; SRL Nr. 600).

3.2 Öffentlich-rechtliche Anstalten: Ergänzung des Organisationsgesetzes

Im Vernehmlassungsentwurf wird vorgeschlagen, dass § 54 OG, der die Entschädigung für die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der kantonalen Anstalten zum Thema hat, dahingehend ergänzt wird, dass die Entschädigungen der obersten strategischen und operativen Leitungsorgane offen zu legen sind. Die Details zur Offenlegungspflicht sollen ebenfalls im Organisationsgesetz genannt werden. Diese Regelung gilt für folgenden Anstalten des kantonalen Rechts: Luzerner Kantonsspital, Luzerner Psychiatrie, Pädagogische Hochschule Luzern, Universität Luzern, Gebäudeversicherung Luzern, Ausgleichskasse Luzern, IV-Stelle Luzern, Lustat Statistik Luzern, Luzerner Pensionskasse und Verkehrsverbund Luzern.

Zur Ausgleichskasse und zur IV-Stelle muss ergänzend erwähnt werden, dass diese Anstalten gemäss bundesrechtlichen Vorgaben errichtet worden sind (vgl. Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, SRL Nr. 882, und Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SRL Nr. 880). Dabei überlässt das Bundesrecht den Kantonen die weitere Organisation. Die geplante Regelung im Organisationsgesetz steht somit nicht im Widerspruch zum Bundesrecht.

Beim Verkehrsverbund Luzern und der Luzerner Pensionskasse besteht nur eine Minderheitsbeteiligung des Kantons. Aufgrund der Ausgestaltung als kantonale Anstalten besteht jedoch auch hier eine kantonale Gesetzgebungskompetenz. Diese beiden Organisationen sollen verpflichtet werden, die Entschädigungen der obersten strategischen und operativen Leitungsorgane offen zu legen. Ein übermässiger Eingriff in die Autonomie dieser Organisationen ist nicht zu erkennen. Im Übrigen hat der Verkehrsverbund Luzern die Höhe der jährlichen Grundentschädigung der Mitglieder des Verbundrates bereits im Reglement über den Verkehrsverbund Luzern (SRL Nr. 775b) geregelt.

Von einer Regelung im Gesetz über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz, PG; SRL Nr. 51), wie dies in der Antwort des Regierungsrats auf das Postulat ursprünglich angedacht war, wird abgesehen, da viele der genannten Organisationen nicht verbindlich verpflichtet werden können, die Bestimmungen des Personalgesetzes anzuwenden. Ebenfalls nicht zielführend ist eine Regelung im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Zwar kennt dieses in § 20h eine Bestimmung über die Geschäftsberichte, hingegen ist der Geltungsbereich des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen weniger umfassend als derjenige des Organisationsgesetzes.

3.3 Übrige Organisationen: Aufnahme der Offenlegungspflicht in der Beteiligungsstrategie des Kantons

Bei den übrigen Organisationen können die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Luzern lediglich darauf hinwirken, dass die Offenlegung der Entschädigungen der obersten strategischen und operativen Leitungsorgane in den Geschäftsberichten erfolgt. Diese Absicht soll durch eine entsprechende Ergänzung der Beteiligungsstrategie des Kantons bestärkt werden.

3.3.1 Interkantonale Konkordate

Die Hochschule Luzern, die Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht und die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch sind von mehreren Kantonen durch interkantonale Vereinbarung gegründet worden. Der Kanton Luzern kann deshalb nicht einseitig eine Offenlegungspflicht per Gesetz statuieren. Er kann nur durch seine Delegationen im Konkordatsgremium darauf hinwirken, dass die Entschädigungen soweit sinnvoll offen gelegt werden.

3.3.2 Öffentlich-rechtliche Zweckverbände und Genossenschaften

Bei den Zweckverbänden könnten im Gemeindegesetz Vorgaben zur Offenlegung der Entschädigungen der obersten strategischen und operativen Leitungsorgane erlassen werden. Aufgrund der Struktur der Zweckverbände als Organisationen von Kanton und Gemeinden ist eine Ergänzung im Gemeindegesetz jedoch nicht angemessen. Der Kanton Luzern ist am Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern und am Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung beteiligt. Zur Landwirtschaftlichen Kreditkasse des Kantons Luzern als öffentlich-rechtlicher Genossenschaft besteht kein besonderer Erlass. Wie erwähnt sollen die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Luzern in den entsprechenden Gremien gestützt auf die Beteiligungsstrategie auf die Offenlegung der Entschädigungen hinwirken.

3.3.3 Privatrechtliche Organisationen

Bei den privatrechtlichen Organisationen gelten die Regelungen des Bundesprivatrechts. Eine allfällige Offenlegung der Entschädigungen der obersten strategischen und operativen Leitungsorgane kann nicht von kantonalem Recht festgelegt werden. So untersteht die Luzerner Kantonalbank AG den strengen Regeln der Verordnung gegen übermässige Vergütungen bei börsenkotierten Aktiengesellschaften (VegüV, SR Nr. 221.331) und publiziert bereits heute die Vergütungen ihrer obersten strategischen und operativen Organe. Folgende weitere Beteiligungen des Kantons sind privatrechtlich organisiert: Speicherbibliothek AG, Raumdatenpool Kanton Luzern und Verein Kooperative Speicherbibliothek Schweiz. Auch bei diesen Organisationen sollen die Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Luzern in den entsprechenden Gremien gestützt auf die Beteiligungsstrategie auf die Offenlegung der Entschädigungen hinwirken.

4 Die Änderung des Organisationsgesetzes im Einzelnen

§ 54 des Organisationsgesetzes soll mit zwei Absätzen ergänzt werden. Wir verweisen dazu auf die Synopse in der Beilage. Im neuen Absatz 2 soll geregelt werden, dass die Grundzüge der Entschädigungen für das strategische und operative Leitungsorgan der kantonalen Anstalten im Geschäftsbericht zu veröffentlichen sind. Im neuen Absatz 3 soll geregelt werden, dass die Gesamtsumme der Entschädigungen für die Mitglieder der Leitungsorgane sowie die Entschädigungen für die Leiterinnen und Leiter dieser Organe einzeln zu nennen sind.

Mit den Grundzügen der Entschädigungen sind die Art und Weise gemeint, nach welcher die Entlöhnung festgelegt wird (z.B. fixer und variabler Anteil) sowie die Arten von Nebenleistungen, welche vorgesehen sind.

Die Entschädigung im Sinn dieser Bestimmung ist umfassend zu verstehen: Löhne, aber auch allfällige Nebenleistungen wie Bonifikationen, Sonderzulagen, Pauschalspesen und geldwerte Sach- und Dienstleistungen.

5 Auswirkungen

Mit der geplanten Änderung soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die erwähnten Organisationen verpflichtet werden, in ihren Jahresberichten die Informationen über die Entschädigungen zu publizieren. Der Umfang der Offenlegung der Entschädigungen ist auf die obersten Leitungsorgane beschränkt und kann somit als verhältnismässig angesehen werden.

Die Vorlage hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Die Änderung hat zur Folge, dass das berechnete Interesse an Lohnangaben von Entscheidungsträgern in Organisationen an denen der Kanton beteiligt ist und höheren Angestellten berücksichtigt wird und ein weiterer Beitrag zur Lohntransparenz in diesem Bereich geleistet wird.