

Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 33

zum Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG)

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG).

Immer häufiger werden kantonale öffentliche Aufgaben nicht mehr durch die kantonale Verwaltung selbst erfüllt, sondern an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts übertragen. Es besteht deshalb die Notwendigkeit, die Steuerung rechtlich selbstständiger Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, klar zu regeln, wozu die Regeln der Public Corporate Governance dienen.

Die Public Corporate Governance verfolgt die folgenden Ziele:

- Sicherstellung einer optimalen Versorgung der Gesellschaft mit öffentlichen Leistungen,
- Klärung des Umgangs mit den ausgelagerten Einheiten bezüglich deren Rechtsform, ihrer Organe und Finanzen, indem standardisierte Controllingkreisläufe festgelegt und die Rollen sowie die Prozesse des Beteiligungs- und Beitragscontrollings geregelt werden,
- Transparenz durch die Normierung der Vorgaben der Public Corporate Governance auf Gesetzes- und Verordnungsstufe.

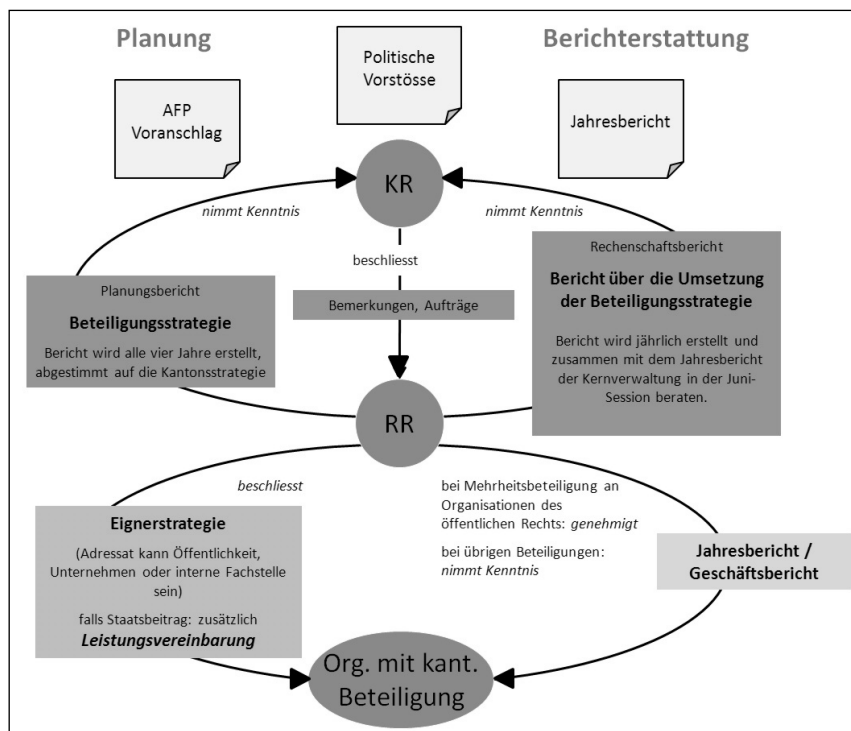
Der Kantonsrat übt die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und alle anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus. Im Zusammenhang mit der Übertragung kantonaler öffentlicher Aufgaben an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts und deren Steuerung stehen dem Kantonsrat neben den bereits bestehenden gesetzlichen Instrumenten mit der Normierung der Public Corporate Governance für die selbstständigen Einheiten neu zusätzlich die zwei folgenden Instrumente (vgl. Abb. unten) zur Verfügung:

- die Beteiligungsstrategie, welche die strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen des Kantons beinhaltet; sie ist auf die Kantonsstrategie abzustimmen und soll dem Kantonsrat alle vier Jahre mittels Planungsbericht des Regierungsrates zur Behandlung unterbreitet werden,
- der Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie, der als Rechenschaftsbericht das Gegenstück zur Beteiligungsstrategie ist und dem Kantonsrat jährlich zusammen mit dem Jahresbericht unterbreitet werden soll.

Weiter werden die Befugnisse der Kommissionen des Kantonsrates (z.B. die Informationsrechte) gegenüber rechtlich selbstständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, und Leistungserbringern ausserhalb der Zentralverwaltung ausgeweitet und rechtlich ausdrücklich normiert.

Auch der Regierungsrat, der die Ziele und Mittel für die Erfüllung der kantonalen Aufgaben plant und koordiniert, muss bei den übertragenen Aufgaben dafür sorgen, dass eine effiziente und effektive Leistungserfüllung sichergestellt ist. Dazu soll das neue gesetzlich verankerte Instrument der Eignerstrategie dienen (vgl. Abb.). Mit der Eignerstrategie legt der Regierungsrat seine Absichten als Eigner zu den Zielen der Beteiligung fest. Die Festlegung der Eignerstrategie pro Organisation mit kantonaler Beteiligung gehört zur Führungsaufgabe des Regierungsrates.

Insgesamt ergibt sich damit das folgende Organisations- und Ablaufschema:



Die Begriffe «Eigner» und «Eigentümer» können synonym verwendet werden. Der Kanton Luzern schliesst in sein Beteiligungscontrolling nebst Kapitalbeteiligungen auch Organisationen ein, bei denen er seinen Einfluss über die Ausübung von Stimmrechten geltend machen kann. Um sich vom zivilrechtlichen Eigentumsverständnis abzugrenzen, verwendet der Gesetzesentwurf im Zusammenhang mit dem Beteiligungscontrolling und der Public Corporate Governance den Begriff «Eigner».

Der Gesetzesentwurf ist als Mantelerlass ausgestaltet, das heisst als Erlass, der die Änderung verschiedener Gesetze unter einem gemeinsamen Titel umfasst. Der Mantelerlass sieht vor, die Instrumente zur Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, denen kantonale öffentliche Aufgaben übertragen sind und an denen der Kanton beteiligt ist, im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen zu verankern. Die grundlegende Bestimmung zur Übertragung kantonaler Aufgaben soll wie bisher im Organisationsgesetz enthalten sein. In dieses Gesetz sollen Bestimmungen über Art und Form von Beteiligungen des Kantons und über die kantonalen Anstalten als wichtigste Organisationsform aufgenommen werden sowie Bestimmungen zur Einsitznahme in die Organe der rechtlich selbständigen Organisationen. Im Wesentlichen wird vorgeschlagen, dass die Mitglieder des Regierungsrates in der Regel im strategischen Leitungsorgan von Organisationen des öffentlichen Rechts Einsitz nehmen und die Mitglieder des Kantonsrates den strategischen und operativen Leitungsorganen nicht angehören dürfen. Weiter sind im Kantonsratsgesetz neue Bestimmungen über zusätzliche Befugnisse zur Oberaufsicht des Kantonsrates vorgesehen.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	6
1.1	Konzept zur Public Corporate Governance im Kanton Luzern	6
1.2	Corporate Governance in der Privatwirtschaft	6
1.3	Public Corporate Governance beim Staat	7
1.4	Ist-Situation im Kanton Luzern	7
1.4.1	Verfassung	7
1.4.2	Beteiligungs- und Beitragscontrolling	8
1.4.3	Externe Beurteilung: Studie von Avenir Suisse	9
1.4.4	Parlamentarische Vorstösse	9
1.4.5	Fazit und Auftrag	10
1.5	OECD, Bund und andere Kantone, Stadt Luzern und Liechtenstein ...	11
1.5.1	OECD-Richtlinien	11
1.5.2	Bund	11
1.5.3	Kantone	12
1.5.4	Fürstentum Liechtenstein	12
1.5.5	Stadt Luzern	13
2	Schwerpunkte der Vorlage	13
2.1	Vorgehen	13
2.2	Gesetzestechische Konzeption	13
2.3	Systematik der Public Corporate Governance	14
2.3.1	Ausgangslage	14
2.3.2	Auslagerung von Aufgaben	15
2.3.3	Organisationen mit kantonaler Beteiligung	16
2.3.4	Übrige Leistungserbringer	16
2.3.5	Beteiligungen im Finanzvermögen	16
2.3.6	Einzelfallbeurteilung	18
2.4	Oberaufsicht	18
2.5	Integration ins Gesamtsteuerungssystem	19
2.5.1	Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung	20
2.5.2	Eignerstrategie	21
2.5.3	Risikobeurteilung	22
2.5.4	Steuerung der übrigen Leistungserbringer	22
2.6	Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung	23
2.6.1	Zusammensetzung und Anforderungsprofil	23
2.6.2	Einsatz in Organe	24
2.6.3	Haftung	25
2.7	Weitere Aspekte	26
2.7.1	Steuern	26
2.7.2	Beschaffungsrecht	27
3	Ergebnis der Vernehmlassung	27
3.1	Allgemeine Stellungnahmen	28
3.2	Stellungnahmen zu einzelnen Punkten und deren Würdigung	28
3.2.1	Beteiligungen	28
3.2.2	Unvereinbarkeiten	29
3.2.3	Regelungen zu den Anstalten	29
3.2.4	Oberaufsicht des Parlaments	30
3.2.5	Berichtswesen	30
3.2.6	Eignerstrategie	31
3.2.7	Wahl des strategischen Leitungsorgans	31
3.2.8	Leistungsvereinbarungen	31
3.2.9	Steuerung der übrigen Leistungserbringer	32
3.3	Fazit	32
4	Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen	32
4.1	Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG)	32
4.1.1	Änderung von Gesetzen	32
4.1.2	Weitere Gesetzesänderungen	44
4.1.3	Übergangsbestimmungen	45
4.1.4	Inkrafttreten	45
4.2	Geschäftsordnung für den Kantonsrat	45
5	Auswirkungen	46
5.1	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	46
5.2	Auswirkungen auf die Gemeinden	46
5.3	Auswirkungen auf das Personal und die Finanzen	46

6	Weiteres Vorgehen.....	46
6.1	Zeitplan.....	46
6.2	Anpassung bestehender Bestimmungen an die neuen Bestimmungen der PCG	46
7	Antrag	47
	Entwürfe	48
	Beilagen	60

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern. Der Entwurf ist als Mantelerlass ausgestaltet, das heisst als Erlass, der die Änderung verschiedener Gesetze unter einem gemeinsamen Titel umfasst. Sein Kurztitel lautet deshalb «Mantelerlass PCG».

1 Ausgangslage

1.1 Konzept zur Public Corporate Governance im Kanton Luzern

Im Dezember 2007 hat unser Rat das Konzept zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling verabschiedet. Die gesetzliche Regelung der Eckwerte dieses Konzepts erfordert nun eine Gesamtsicht im Sinn der Public Corporate Governance. In der Botschaft B 145 zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 5. Februar 2010 haben wir dargelegt, dass eine solche Gesamtbetrachtung über das Finanzhaushaltrecht hinausgeht (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2010, Kap. F, S. 1318). Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (FLG; SRL Nr. 600) konzentriert sich auf die finanzpolitische Gesamtsteuerung, die Steuerung der Leistungen und Finanzen, das Ausgabenrecht und die Rechnungslegung. Die Public Corporate Governance befasst sich darüber hinaus mit der Steuerung, der Aufsicht und der Kontrolle von kantonalen öffentlichen Aufgaben, die ausgelagert von Organisationen ausserhalb der kantonalen Zentralverwaltung erfüllt werden. Dabei handelt es sich um eine übergreifende Thematik. Betroffen sind hauptsächlich staatsrechtliche und organisatorische sowie finanzrechtliche Aspekte.

Die Public Corporate Governance soll Anleitungen zum Umgang mit kantonalen öffentlichen Aufgaben geben, die von Organisationen ausserhalb der kantonalen Verwaltung erfüllt werden. Gegenstand der Normierung sind also in erster Linie die Steuerung, die Rechtsform, die Organe, die Finanzen, die strategischen Ziele und das Controlling solcher Organisationen.

1.2 Corporate Governance in der Privatwirtschaft

Ausgangspunkt der Corporate Governance ist die «Prinzipal-Agent-Problematik»: Die Eigner (die Aktionäre, der Prinzipal) und die Führung (der Verwaltungsrat und das Management, der Agent) eines Unternehmens haben oftmals unterschiedliche Interessen. Da die Eigner oft in ungenügender Weise oder zu spät informiert sind, entwickelt die Unternehmensführung tendenziell eine Eigendynamik. Der Wissensvorsprung der Unternehmensführung besteht dabei nicht nur gegenüber den Eignern, sondern auch gegenüber dem Verwaltungsrat, das heisst dem Gremium, das von den Eignern dazu gewählt wird, das Management laufend zu begleiten und zu überwachen. Corporate Governance nimmt sich der «Prinzipal-Agent-Problematik» an, indem mit ihrer Hilfe letztlich die Eignerinteressen gegenüber jenen des Managements des Unternehmens gestärkt werden sollen.

Der Swiss Code of Best Practice für Corporate Governance des Wirtschaftsverbandes Economiesuisse definiert den Begriff für die Privatwirtschaft wie folgt (vgl. Economiesuisse: Swiss Code of Best Practice Governance, S. 8/Ziff. 2.2, Juli 2002, aktualisiert 2007): «Corporate Governance ist die Gesamtheit der auf das Aktionärsinteresse ausgerichteten Grundsätze, die unter Wahrung von Entscheidungsfähigkeit und Effizienz auf der obersten Unternehmensebene Transparenz und ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle anstreben.»

Die Corporate-Governance-Richtlinie der Schweizer Börse betreffend Informationspflichten börsenkotierter Gesellschaften versteht unter Corporate Governance «Angaben über die Führung und Kontrolle auf oberster Unternehmensebene» (vgl. SWX Swiss Exchange: Corporate-Governance-Richtlinie, Ausgangslage, Art. 1, 29. Oktober 2008).

Sowohl der Swiss Code of Best Practice für Corporate Governance der Economiesuisse als auch das der Corporate-Governance-Richtlinie der Schweizer Börse

zugrunde liegende Begriffsverständnis machen deutlich, dass diese beiden Regelwerke private Unternehmen zum Gegenstand haben und hauptsächlich auf die Aktionärsinteressen ausgerichtet sind. Das privatwirtschaftliche Verständnis lässt sich deshalb nicht unbesehen auf den öffentlichen Sektor übertragen.

1.3 Public Corporate Governance beim Staat

Öffentliche Aufgaben werden häufig nicht nur in der Verwaltung selbst erfüllt, sondern an andere Organisationen oder Personen übertragen. Dabei muss der Staat berücksichtigen, dass er gleichzeitig unterschiedliche Rollen wahrnimmt. Er ist gleichzeitig Eigner und Gewährleister (Besteller/Einkäufer und Regulierer), was zu Interessenkonflikten führen kann: Als Eigner ist der Staat primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Leistungsbesteller an der Sicherstellung einer effizienten und effektiven Leistungserfüllung der öffentlichen Aufgabe. Aus dieser komplexen Situation entsteht die Notwendigkeit, die Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeit – mit Einschluss der Beteiligungen – auf die Grundlage eines modernen Managements zu stellen. Dieses Thema wird heute in vielen Kantonen, so auch im Kanton Luzern, unter dem Titel der Public Corporate Governance (PCG) behandelt.

Die zentrale Herausforderung ist dabei die Suche nach der richtigen Balance zwischen Management und Politik. Denn im Unterschied zum privatwirtschaftlichen Verständnis muss im öffentlichen Sektor zusätzlich zu den Eignerinteressen vor allem auch das öffentliche Interesse an der Aufgabenerfüllung beachtet werden. Die Steuerung erfolgt dementsprechend vorab durch die Politik und nicht durch den Markt. Der Betrachtungsgegenstand erschöpft sich zudem nicht in Unternehmen im eigentlichen Sinn, sondern betrifft vielfach gerade auch andere Arten von ausgelagerten Verwaltungsträgern (wie etwa Marktaufsichtsbehörden). Dabei kommen selbstredend auch andere Organisationsformen als Aktiengesellschaften zum Tragen (z.B. öffentlich-rechtliche Anstalten oder Stiftungen).

«Unter Public Corporate Governance sind sämtliche Grundsätze bezüglich Organisation und Steuerung von und in ausgelagerten Verwaltungsträgern zwecks wirksamer und effizienter Leistungserbringung im demokratischen Rechtsstaat zu verstehen» (Andreas Lienhard, Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, in: Parlament 3/2008, S. 8). In diesem Definitionsversuch zeigt sich insbesondere auch die Aussendimension der Public Corporate Governance: Es geht demnach bei der Public Corporate Governance nicht primär um die Binnenorganisation und -führung (Managementoptik) – wie dies bei der Corporate Governance rein privatwirtschaftlicher Unternehmen vorab der Fall ist. Vielmehr betrifft die Public Corporate Governance vor allem die Ausgestaltung und Steuerung der Organisation durch den Staat (Politikoptik). Diese Aussendimension macht die wesentlichen Besonderheiten der Public Corporate Governance aus.

Nicht Gegenstand der Public Corporate Governance ist die Aufgabendiskussion als solche – also die Frage, welche Aufgaben der Staat überhaupt erfüllen soll. Diese Frage ist vorab (ordnungs-)politisch zu klären. Anders gesagt: Die Public Corporate Governance konzentriert sich auf die Frage, wie die dem Staat übertragenen Aufgaben mittels ausgelagerter Verwaltungsträger bestmöglich wahrgenommen werden können.

1.4 Ist-Situation im Kanton Luzern

1.4.1 Verfassung

Die Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (KV; SRL Nr. 1) enthält Grundsätze zu den Aufgaben des Kantons und deren Erfüllung durch die kantonalen Behörden. Die Verfassung räumt dem Kanton die Möglichkeit ein, die Erfüllung seiner Aufgaben Personen und Organisation des öffentlichen oder des privaten Rechts zu übertragen, solche Organisationen selber zu schaffen oder sich an ihnen zu beteiligen. Durch Gesetz sind Rechtsschutz und Aufsicht sicherzustellen (§ 14 KV). Die Verfassung verlangt überdies in Bezug auf alle staatlichen Aufgaben eine regelmässige Überprüfung. Zu überprüfen sind die Notwendigkeit und die finanzielle Tragbarkeit der Aufgaben, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung sowie die Eignung der Leistungserbringer, welche die Aufgaben erfüllen (§ 15 KV). Gemäss Verfassung steht unserem Rat die Führung der kantonalen Verwaltung zu und Ihrem Rat die Oberaufsicht (§§ 57 und 50 Abs. 1 KV). Diese umfasst nicht nur die zentrale kantonale Verwaltung mit ihren Departementen und Dienststellen, sondern auch die besonderen Aufgabenträger, die ausserhalb der zentralen

Verwaltung Aufgaben wahrnehmen. Die rechtlich selbständigen Organisationen unterstehen indes nur eingeschränkt der kantonalen Verwaltungshierarchie und der parlamentarischen Oberaufsicht, da die Verselbständigung gerade den Sinn hat, hier eine gewisse Loslösung von der politischen Führung zu ermöglichen (vgl. Seiler zu § 57, Rz.19, in: Paul Richli/Franz Wicki [Hrsg.], Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Bern 2010).

Noch weiter gehen die Einschränkungen bei den privatrechtlichen Körperschaften; deren Organisation richtet sich nach dem Bundesprivatrecht, womit eine Einflussnahme nur in diesem Rahmen auf dem Weg der im Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) und im Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR; SR 220) vorgesehenen Formen erfolgen kann (vgl. Seiler, a. a. O., Rz. 8). Zu denken ist primär an die Ausübung der Aktionärsrechte bei Kapitalgesellschaften und insbesondere die Mitbestimmung bei der Zusammensetzung des (strategischen) Steuerorgans der Gesellschaft. Vorschriften zur Einsitznahme von Kantonsvertreterinnen und -vertretern in solche Organe finden sich in der Verfassung keine. Die Bestimmung über die Unvereinbarkeiten verweist auf gesetzlich zu treffende Regelungen (§ 33 Abs. 3 KV).

Die Aufgabenübertragung und die Schaffung von rechtlich selbständigen Organisationen (wie kantonale oder interkantonale Anstalten, besondere Körperschaften oder Körperschaften nach Bundesprivatrecht, wie z.B. Aktiengesellschaften) unterliegen den allgemeinen Grundsätzen rechtsstaatlichen Handelns. So muss sich die Aufgabenübertragung auf eine Rechtsgrundlage stützen, die genügend bestimmt ist, und wichtige Bestimmungen sind in Gesetzesform zu erlassen (vgl. § 2 i.V.m. § 45 Abs. 1 und 2 KV). Bei der Aufgabenübertragung ist insbesondere zu prüfen, ob die Übertragung im öffentlichen Interesse liegt und ob die Grundrechte – zum Beispiel Rechtsgleichheit, Willkürverbot, Wirtschaftsfreiheit – respektiert werden (vgl. Richli zu § 14, Rz. 8 ff. in: Richli/Wicki, a. a. O.). Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist nach der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) generell an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen (Art. 35 Abs. 2 BV). Die Grundrechte und die Grundsätze staatlichen Handelns gelten somit sowohl bei der Übertragung staatlicher Aufgaben als solcher wie auch bei der Erfüllung dieser Aufgaben selbst.

1.4.2 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Auch im Kanton Luzern werden kantonale öffentliche Aufgaben immer häufiger nicht mehr in der zentralen kantonalen Verwaltung selbst erfüllt, sondern es gelangen andere Organisationsformen zur Anwendung. Die Abbildung 1 illustriert die Entwicklung vom Leistungsstaat hin zum Gewährleistungsstaat. Zu sehen ist die Entwicklung der beiden Positionen Personalaufwand (Konto 30 in der Erfolgsrechnung) und Staatsbeiträge (Konto 36 in der Erfolgsrechnung). Der Personalaufwand steht annähernd für die Entwicklung der zentralen Verwaltung. Die Staatsbeiträge stehen für die Entwicklung der ausgelagerten Aufgaben. Dabei ist erkennbar, dass die Staatsbeiträge zunehmen und der Personalaufwand in der gleichen Zeit abnimmt. Der Sprung vom Jahr 2007 zum Jahr 2008 ist auf die Auslagerung der Spitäler zurückzuführen.

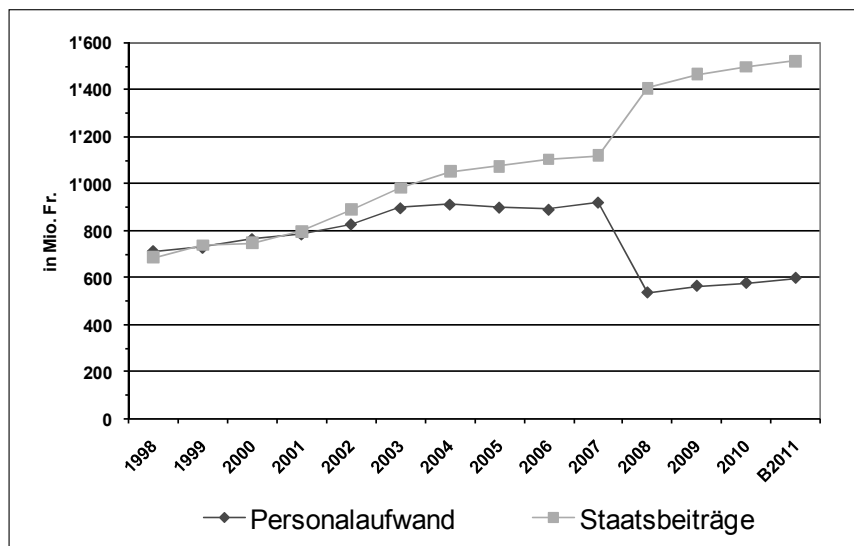


Abb. 1: Entwicklung von Personalaufwand und Staatsbeiträgen im Kanton Luzern, 1998–2011

Angesichts der zunehmenden Auslagerung von kantonalen öffentlichen Aufgaben hat unser Rat ein Beteiligungs- und Beitragscontrolling erarbeiten lassen und dessen Umsetzung im Dezember 2007 beschlossen.

Wegen der grossen Vielfalt von Beteiligungen und Staatsbeiträgen wurde ein Instrument entwickelt, das sowohl die Beteiligungsart als auch das damit verbundene Risiko berücksichtigt. Als organisatorische Leitvorstellung diente ein Fünf-Kreise-Modell. Dabei unterscheiden sich die fünf Kreise einerseits in der Möglichkeit der Einflussnahme durch den Kanton und andererseits durch den Grad der Autonomie der Organisationseinheit. Mit zunehmendem Autonomiegrad muss der Kanton bereit sein, auf einen Teil der Einflussnahme zu verzichten. Je näher die Einheit beim Zentrum angesiedelt ist, desto intensiver wird sie bei der Aufgabenerfüllung durch die Politik gesteuert. Zusätzlich wird das Risiko jedes Kreises beachtet. Dabei werden Faktoren wie finanzielle Risiken, politische Relevanz, kantonale Einflussmöglichkeiten und Gebundenheit der Ausgabe berücksichtigt. Jährlich werden die Risiken der Organisationen mit kantonomer Beteiligung neu beurteilt. In einem Beteiligungs- und Beitragsspiegel werden die Beurteilungen dargestellt und unserem Rat vorgelegt. Auf der Basis der Risikobeurteilung werden bei einzelnen Beteiligungen und Beiträgen Erfolgskontrollen durchgeführt.

1.4.3 Externe Beurteilung: Studie von Avenir Suisse

Die Stiftung Avenir Suisse veröffentlichte im Mai 2009 eine Studie zu den kantonalen Unternehmensbeteiligungen und deren Steuerung (vgl. Kantone als Konzerne, Einblick in die kantonale Unternehmensbeteiligung und deren Steuerung, Urs Meister, Mai 2009, Avenir Suisse). Diese Studie gibt eine Übersicht über den Umfang und die Struktur sowie die potenziellen Risiken der kantonalen Beteiligungsportfolios. Zudem wurde das Beteiligungsmanagement aller 26 Kantone analysiert und anhand eines Indexes verglichen. Es wurde aufgezeigt, dass es angesichts beträchtlicher Vermögenswerte in vielen Kantonen sowohl an Transparenz als auch an systematischem Management mangelt. Nur wenige Kantone, namentlich Aargau, Waadt, Luzern und Jura, verfügten bislang über fundierte Grundlagen für ein systematisches Beteiligungsmanagement.

In der Studie wurden drei Indikatoren untersucht: das strategische Management, die Steuerung und das Controlling sowie die Rechnungslegung. Insgesamt schnitt der Kanton Luzern bei der Beurteilung sehr gut ab. Er belegte den dritten Rang. Bezüglich Steuerung und Controlling schnitt der Kanton Luzern ausgezeichnet ab, weil er über Steuerungsinstrumente für das Beteiligungs- und Risikocontrolling verfügt (vgl. Kap. 1.4.2). Bei der Rechnungslegung war die Beurteilung weniger gut als bei den anderen Indikatoren. Mit dem neuen Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, welches das Finanzhaushaltsgesetz am 1. Januar 2011 abgelöst hat, konnten hier aber bereits Lücken geschlossen werden. Beim strategischen Management ging es um die Normierung von Public-Corporate-Governance-Grundsätzen, die Festlegung der Rollenteilung zwischen den Departementen und das Reporting. Auch hier schnitt der Kanton Luzern relativ gut ab, es wurden aber auch Lücken aufgezeigt. Diese Lücken sollen nun mit dieser Vorlage geschlossen werden.

1.4.4 Parlamentarische Vorstösse

1.4.4.1 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Die von Ihrem Rat am 10. März 2008 erheblich erklärte Motion M 26 von Herbert Widmer verlangt die Ausarbeitung eines Reglements für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling betreffend verselbständigter beziehungsweise ausgelagerter Teile der Verwaltung. Wir haben in unserer Antwort auf die am 13. Dezember 2007 von uns beschlossenen Corporate-Governance-Richtlinien sowie auf die damals bevorstehende Revision des Finanzhaushaltsgesetzes verwiesen. Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen regelt seit dem 1. Januar 2011 das Nähere für die zentrale kantonale Verwaltung und deren Rechnungslegung. Die Gesetzesänderungen dieser Vorlage ergänzen die bereits geltenden gesetzlichen Bestimmungen und sorgen für ein gutes Beteiligungs- und Beitragscontrolling.

1.4.4.2 Oberaufsicht über die ausgelagerte Verwaltung

Die von Ihrem Rat am 29. Juni 2009 erheblich erklärte Motion M 298 von Rolf Born fordert namens der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) unseren Rat auf, die gesetzliche Grundlage für die Ausübung der Oberaufsicht Ihres Rates über die ausgelagerte Verwaltung zu klären und zu ergänzen. Mit der Gesetzesanpassung müsse sichergestellt werden, dass die AKK bei der Ausübung der Oberaufsicht gegenüber den ausgelagerten Verwaltungsbereichen über die gleichen Rechte verfüge wie bei der Oberaufsicht über die Regierung und die kantonale Verwaltung. In unserer Antwort haben wir auf das vorliegende Gesetzgebungsprojekt hingewiesen. Der Entwurf enthält unter Ziffer I.2 (Änderung des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 [Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30]) neue Bestimmungen zur Oberaufsicht Ihres Rates (vgl. Kap. 2.4 und 4.1.1.2).

1.4.4.3 Einsitznahme in Organe

In der Aprilsession 2011 erklärte Ihr Rat das Postulat P 857 von Bruno Schmid über die Sistierung des Wahlantrages des Luzerner Regierungsrates für die Ergänzungswahlen in den Verwaltungsrat der Luzerner Kantonalbank (LUKB) erheblich. Unser Rat wurde aufgefordert, seinen Wahlantrag für die Ergänzungswahlen in den Verwaltungsrat im Hinblick auf die Generalversammlung der LUKB vom 25. Mai 2011 zu sistieren und zuerst seine Public-Corporate-Governance-Strategie im ordentlichen Prozess zu verabschieden. Wir führten in unserer Antwort aus, dass wir sowohl unter den alten Richtlinien als auch mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen als Mehrheitsaktionär Einfluss auf die Besetzung des Verwaltungsrates nehmen können.

In der Maisession 2010 erklärte Ihr Rat die Motion M 562 von Michael Töngi über die Erweiterung der Ausstandsregeln als Postulat erheblich. Die Motion hatte den Ausstand im Kantonsrat zum Gegenstand. Mitglieder Ihres Rates, die in strategischen Organen von Organisationen Einsitz nehmen, bei denen dem Kanton eine beherrschende Stellung zukommt, sollten bei Kantonsratsgeschäften, die diese Organisationen betreffen, in den Ausstand treten müssen. In der Motionsantwort führten wir mit Hinweis auf die Motion M 270 von Marcel Omlin über die Änderung des Kantonsratsgesetzes betreffend Offenlegung der Interessenbindungen der Mitglieder des Kantonsrates und Ergänzung der Ausstandsregelung, abgelehnt am 2. Dezember 2008, aus, dass sich die Ausstandsvorschriften des Kantonsratsgesetzes bewährt hätten. Hingegen seien im Zusammenhang mit der Normierung der Public Corporate Governance Steuerungsregeln, wozu auch Unvereinbarkeitsvorschriften zählten, zu prüfen. Der Entwurf sieht unter Ziffer I.1 (Änderung des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995 [Organisationsgesetz, OG; SRL Nr. 20]) neue Bestimmungen zur Unvereinbarkeit vor (vgl. Kap. 4.1.1.1).

1.4.5 Fazit und Auftrag

Im Kanton Luzern gibt es mit den Corporate-Governance-Richtlinien bereits Grundlagen für ein Beteiligungs- und Beitragscontrolling. Handlungsbedarf besteht jedoch beim strategischen Management (gesetzliche Grundlagen und Richtlinien, Rollenteilung zwischen Gewährleister und Eigner). Die strategische Steuerung wird mit dieser Vorlage nun geklärt und gestärkt. Sowohl in Vorstössen Ihres Rates (vgl. Kap. 1.4.4) als auch in den Vernehmlassungantworten zu dieser Vorlage (vgl. Kap. 3) zeigte sich das Bedürfnis nach einer klareren Rollendefinition des Parlaments in Bezug auf die übertragenen Aufgaben.

Die Public Corporate Governance hat folgende Aufträge zu erfüllen:

- Die Public Corporate Governance des Kantons Luzern soll in den bestehenden Gesetzen und Verordnungen zweckmässig verankert werden. Insbesondere werden die Rollen und die Prozesse des Beteiligungs- und Beitragscontrollings gesetzlich geregelt und sind somit transparent.
- Die Public Corporate Governance soll den Umgang mit den ausgelagerten Einheiten bezüglich deren Rechtsform und ihrer Organe und Finanzen vereinheitlichen. Es sollen standardisierte Controllingkreisläufe festgelegt werden.

1.5 OECD, Bund und andere Kantone, Stadt Luzern und Liechtenstein

1.5.1 OECD-Richtlinien

Die Problematik, wie der Staat seine Rolle als Eigner von Unternehmen, an denen er ganz oder teilweise Eigentum hat, wahrnehmen und diese steuern soll, wird am eingehendsten von den OECD-Richtlinien für Corporate Governance von Staatsbetrieben abgehandelt. Die 2005 verabschiedeten OECD-Guidelines of Corporate Governance of State-Owned Enterprises ergänzen die OECD-Grundsätze der Corporate Governance für den privaten Sektor, auf denen sie aufbauen und mit denen sie kompatibel sind. Die Richtlinien sind nicht bindend. Zumal aber die ebenfalls nicht bindenden OECD-Grundsätze zur Corporate Governance für den privaten Sektor seit ihrem Erlass starke Beachtung gefunden haben und weltweit angewendet werden, ist zu erwarten, dass dieselbe Wirkung auch von den OECD-Richtlinien für den öffentlichen Sektor ausgehen wird. Die Entwicklungen in der Schweiz in der jüngsten Vergangenheit zeigen, dass sowohl der Bund als auch verschiedene Kantone (z.B. Kanton Aargau) ihre Corporate Governance auf diesen Richtlinien aufbauen.

1.5.2 Bund

Der Bundesrat hat am 13. September 2006 den Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vorgelegt (vgl. Bundesblatt [BBl] 2006, S. 8233). Mit dem Bericht hat er die Grundlage geschaffen für eine einheitliche und kriteriengeleitete Praxis bei der Auslagerung von Bundesaufgaben sowie bei der Steuerung von verselbständigten Einheiten. Im Kern behandelt der Bericht drei Themen: Gestützt auf eine Aufgabentypologie (Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt) zeigt er erstens auf, welche Tätigkeiten des Bundes sich für eine Auslagerung eignen. Zweitens gibt er in 28 Leitsätzen, die sich an dieser Aufgabentypologie orientieren, Empfehlungen für die Steuerung und Kontrolle verselbständigter Einheiten. Drittens stellt er Regeln auf für die institutionelle Rollenteilung bei der Ausübung der Steuerungs- und Kontrollfunktionen.

Im Jahr 2009 ergänzte der Bundesrat seinen Corporate-Governance-Bericht mit einem Zusatzbericht und einer Umsetzungsplanung. Er präzisierte darin die auf insgesamt 37 angewachsenen Leitsätze zur Steuerung und Kontrolle und leuchtete mögliche Konflikte aus, welche sich bei der Entsendung von mandatierten Bundesvertreterinnen und -vertretern in Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften ergeben können. Gleichzeitig legte der Bundesrat in einer Umsetzungsplanung dar, wo Abweichungen zum Corporate-Governance-Bericht bestehen und wie er diese zu beheben beabsichtigt (vgl. BBl 2009 S. 2659 sowie www.evf.admin.ch).

Der Bundesrat liess in seinen Corporate-Governance-Berichten mit Blick auf die Gesamtverwaltung bewusst offen, wie das Parlament seine Oberaufsicht wahrnehmen soll. Im Rahmen der Erarbeitung der parlamentarischen Initiative über das «parlamentarische Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten» hat die Finanzkommission des Nationalrates die Elemente einer wirkungsvollen parlamentarischen Oberaufsicht untersucht und die Ergebnisse mit Bericht vom 29. März 2010 vorgelegt (BBl 2010 S. 3377). Am 17. Dezember 2010 hat die Bundesversammlung den damit verbundenen Gesetzesänderungen zugestimmt (vgl. BBl 2010 S. 8967). Die parlamentarische Oberaufsicht wurde damit auf die folgenden drei Säulen gestellt:

- Der Ansatzpunkt für die Oberaufsicht ist die Steuerung der ausgelagerten Einheiten des Bundes über strategische Ziele. Mit neuen gesetzlichen Grundlagen wird der Bundesrat verpflichtet, dieses zentrale Steuerungselement wo immer zweckmässig einzusetzen (vgl. Art. 8 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997, RVOG; SR 172.010).
- Das Parlament wird zur Mitwirkung beim Erlass der strategischen Ziele ermächtigt, indem es dem Bundesrat den Auftrag erteilen kann, strategische Ziele festzulegen oder abzuändern. Dabei kann der Bundesrat von einem Auftrag abweichen, wenn er dafür wichtige Gründe vorbringen kann (vgl. Art. 28 Abs. 1 und 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002, Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10).
- Damit das Parlament seine Oberaufsicht wirkungsvoll wahrnehmen kann, muss es über den Geschäftsgang und die Erfüllung der strategischen Ziele hinreichend informiert sein. Im Parlamentsgesetz wurde eine entsprechende Grundlage für eine standardisierte jährliche Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament geschaffen (vgl. Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG).

Mit den neuen Instrumenten wird die parlamentarische Oberaufsicht über die Tätigkeit des Bundesrates gefestigt. Dabei wird auf den bestehenden Steuerungskreisen in der Führung der ausgelagerten Einheiten aufgebaut.

Da die übergeordneten konzeptionellen Arbeiten sowie die Revisionen generell abstrakten Rechts vorläufig abgeschlossen sind, stehen nun insbesondere in drei Bereichen Umsetzungsarbeiten an. Zum einen werden die gemäss Umsetzungsbericht angestossenen Auslagerungsprojekte weiter vorangetrieben. Zum anderen sollen bei bereits ausgelagerten Einheiten im Rahmen anstehender Revisionen von Fachgesetzen und Organisationserlassen auch die erforderlichen Anpassungen an die Corporate-Governance-Leitsätze vorgenommen werden. Schliesslich wird der Bundesrat erstmals im Jahr 2012 nach den neuen Vorgaben Bericht erstatten.

1.5.3 Kantone

Seit 2006 befassen sich die meisten Kantone mit dem Thema Corporate Governance. Die Fragestellungen sind im Wesentlichen die gleichen, die Lösungsansätze gehen systematisch in die gleiche Richtung, werden aber nicht gleich umfassend umgesetzt. Erste Versuche in Bezug auf das strategische Management von Organisationen mit kantonalen Beteiligung, deren Steuerung und Controlling sowie die Transparenz der Rechnungslegung haben insbesondere die Kantone Aargau, Waadt, Luzern, Jura und Basel-Landschaft unternommen, wobei die Schwerpunkte unterschiedlich gelegt wurden. Die Regierung des Kantons Aargau erliess Richtlinien zur Public Corporate Governance, arbeitete für alle Beteiligungen Eignerstrategien aus und führte ein ausgebauten Beteiligungsreporting ein. Der Kanton Waadt regelte in einem Beteiligungsgesetz unter anderem die Positionierung des Kantons als Aktionär/Eigner, die Stärkung der Kontrolle und den Informationsaustausch zwischen dem Grossen Rat, der Regierung und den Organen der rechtlich selbstständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. Im Kanton Basel-Landschaft wurden die verwaltungsinternen Zuständigkeiten, die Regeln für die Kantonsvertretungen sowie die wichtigsten Grundsätze zur Steuerung der Beteiligungen in einer Verordnung zusammengefasst.

1.5.4 Fürstentum Liechtenstein

Das Fürstentum Liechtenstein setzte das Thema gesetzgeberisch mit einem Corporate-Governance-Paket um. Der liechtensteinische Landtag erliess am 19. November 2009 das neue Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz; ÖUSG). Das neue Rahmengesetz sieht einheitliche Regelungen für sämtliche öffentlichen Unternehmen vor und ordnet der Regierung und dem Landtag klare Aufgaben und Kompetenzen zu. Gleichzeitig mit dem Erlass des Rahmengesetzes wurden auch sämtliche Spezialgesetze angepasst. Weiter wurden nicht verbindliche Empfehlungen (Kodex) zur Führung und Kontrolle von öffentlichen Unternehmen in Liechtenstein verabschiedet.

Ein zentraler Eckpunkt des Rahmengesetzes ist die konsequente Zuweisung von Kompetenzen an die Regierung, damit diese ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Oberaufsicht über die öffentlichen Unternehmen wahrnehmen kann. So wird die Aufsichtsfunktion mit der Steuerungs- und Kontrollfunktion öffentlicher Unternehmen in der Regierung zentral zusammengeführt. Wichtigstes Instrument der Regierung zur Steuerung von öffentlichen Unternehmen wird die von ihr zu erlassende Eigner- beziehungsweise Beteiligungsstrategie für jedes Unternehmen sein.

Die Kontrolle der Regierung durch den Landtag wiederum wird durch drei wesentliche Neuerungen gestärkt. Es handelt sich dabei um eine Informationspflicht der Regierung bei der Festlegung und Änderung von Eignerstrategien für öffentliche Unternehmen, eine vorgängige Konsultation im Fall der Abberufung einzelner Mitglieder strategischer Führungsgremien durch die Regierung sowie um eine Erweiterung der Pflichtangaben in Geschäftsberichten von öffentlichen Unternehmen. Zusätzlich wird das zentrale Kontrollorgan des Landtags, die Geschäftsprüfungskommission, gestärkt, indem ihr Auskunftsrecht, das bisher auf Stiftungen des öffentlichen Rechts beschränkt war, auf sämtliche Organe öffentlicher Unternehmen ausgedehnt wird.

1.5.5 Stadt Luzern

In der Stadt Luzern wurde mit der Verselbständigung von Dienstabteilungen in privatwirtschaftlichen Rechtsformen (z.B. EWL Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG) die Einführung eines effizienten Controllings für die rechtlich verselbständigten Gesellschaften notwendig. Die Stadt Luzern suchte nach einer Lösung, die nicht nur die verselbständigten Unternehmen, sondern stufengerecht auch alle an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben der Stadt umfassen sollte. Dabei sollte das Controlling als ganzheitliche Steuerung verstanden werden, welche die Formulierung von Zielen, die Beschaffung von Informationen, die Überwachung der Zielerreichung sowie die Lancierung von Massnahmen bei Zielabweichungen umfasst. Am 5. Februar 2004 beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern dazu das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling.

Das Reglement hält im Wesentlichen die Kriterien der Einflussnahme auf die Erbringer von delegierten Aufgaben und die Funktionsweise der Führungskreisläufe fest und zeichnet die parlamentarischen Führungsinstrumente auf. Die Legislative übt ihren direkten Einfluss über die Festsetzung der übergeordneten Ziele aus. Gleichzeitig wird den externen Leistungserbringern der notwendige planerische und unternehmerische Gestaltungsspielraum gewährt. Im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings werden die bewährten bestehenden Instrumente eingesetzt, wobei darauf geachtet wird, dass diese handhabbar bleiben und das Controlling miliztauglich ist. Die parlamentarische Steuerung ist in Anlehnung an die bestehenden Instrumente bei «Leistungsaufträgen mit Globalbudget» ausgestaltet. Es ist Aufgabe des Stadtrates, die administrativen Führungskreisläufe zu konkretisieren und die Ziele – unter Beachtung der parlamentarischen Vorgaben – festzulegen. In Ergänzung zum Reglement legte der Stadtrat die weitere Ausgestaltung des politischen Controllings über die delegierten Aufgaben in der Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings vom 5. Februar 2004, in der Verordnung zum Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 29. März 2006 und in Weisungen fest.

2 Schwerpunkte der Vorlage

2.1 Vorgehen

Bei der Public Corporate Governance handelt es sich um eine Querschnitt-Thematik. Es sind unter anderem staatsrechtliche, organisatorische und Controlling-Aspekte darin enthalten. Dies ist auch der Grund, warum die Umsetzung letztlich nicht im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes erfolgen konnte: Corporate Governance geht über die Behandlung von Finanzen und Leistungen hinaus. Die verwaltungsinterne Projektgruppe setzte sich deshalb auch aus Vertreterinnen und Vertretern aller Departemente und der Staatskanzlei zusammen. Sie erarbeitete unter Federführung des Finanzdepartementes die Corporate Governance für den Kanton Luzern.

Die Rolle des Parlaments ist in der Public Corporate Governance von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wurde die parlamentarische Begleitgruppe New Public Management der Geschäftsleitung Ihres Rates während der Erarbeitung der Vernehmlassungsvorlage in regelmässigen Abständen über das «Projekt PCG» informiert. Weiter haben wir im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten zu einer Informationsveranstaltung eingeladen.

2.2 Gesetzestechnische Konzeption

Grundsätze und Regelungen zur Public Corporate Governance haben die Organisation und die Steuerung von öffentlichen Aufgaben zum Gegenstand, die ausserhalb der kantonalen Verwaltung erfüllt werden (vgl. Kap. 2.3). Die Regelungen beschlagen hauptsächlich Aspekte des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts, des Parlamentsrechts, des Finanzhaushaltsrechts und des Staatsbeitragsrechts. Die gesetzestechnische Konzeption sieht daher vor, den Rechtsstoff auf die verschiedenen Erlasse entsprechend der Systematik der Luzerner Rechtsordnung zu verteilen. Damit können die neuen Bestimmungen sinnvoll an bewährte Grundsätze und Verfahren (insbesondere im Finanz- und Parlamentsrecht) anknüpfen. Mit den Änderungen der

verschiedenen Erlasse (vgl. Kap. 4) kommt zum Ausdruck, dass einerseits unser Rat und die Verwaltung (d.h. sämtliche Departemente), andererseits Ihr Rat integrierte Public-Corporate-Governance-Instrumente anwenden sollen.

Wegleitend ist folgende Konzeption:

- Das Organisationsgesetz enthält bereits heute eine Bestimmung zur Übertragung von Verwaltungsaufgaben an Anstalten und andere Organisationen (§ 22 Abs. 2 OG). Diese Bestimmung soll in ein Kapitel über die Übertragung kantonaler Aufgaben sowie in ein Kapitel über rechtlich selbständige Organisationen übergeführt werden (§§ 45–57 Entwurf OG). Aufzunehmen sind darin die Grundsätze zur Aufgabenübertragung an Organisationen ausserhalb der Verwaltung und zur Wahl der Rechtsform von rechtlich selbständigen Organisationen, eine Regelung zur Besetzung der Organe sowie die grundlegenden Bestimmungen zu den Anstalten des öffentlichen Rechts.
- Im Kantonsratsgesetz sollen die Bestimmungen zu den Kommissionen des Kantonsrates (§§ 21 ff. KRG) ergänzt werden. Damit soll einerseits geklärt werden, wie weit die Kommissionen und ihre Ausschüsse ihre für die Verwaltung geltenden Informationsrechte auch bezüglich der rechtlich selbständigen Organisationen ausserhalb der Verwaltung wahrnehmen können. Andererseits sollen aufgrund der Fragen Ihres Rates zur Oberaufsicht der AKK über diese rechtlich selbständigen Organisationen (vgl. Motion M 298) und aufgrund der in den Vernehmlassungsantworten gewünschten Klärung der Rolle der Oberaufsicht der AKK das Verfahren der Oberaufsicht und die Berichterstattung an Ihren Rat näher geregelt werden.
- In das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen – der Nachfolgerlass des Finanzhaushaltsgesetzes – ist das Beteiligungsrecht im engeren Sinn aufzunehmen: die Ziele der Steuerung von Organisationen mit kantonomer Beteiligung, das Instrumentarium gesamthafter Beteiligungs- und Eignerstrategien pro Organisation mit kantonomer Beteiligung und die Wahrung der kantonalen Interessen.
- Im Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 (StBG; SRL Nr. 601) schliesslich werden im Wesentlichen die Regelungen mit den neuen Bestimmungen im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen in Übereinstimmung gebracht.

Der Gesetzesentwurf ist als Mantelerlass ausgestaltet und enthält alle für die Public Corporate Governance notwendigen Gesetzesänderungen.

2.3 Systematik der Public Corporate Governance

2.3.1 Ausgangslage

Die Vielfalt der Formen von Beteiligungen erfordert eine Systematisierung. Der Bundesrat hatte in den Neunzigerjahren im Zusammenhang mit New Public Management das sogenannte Vier-Kreise-Modell für die wirkungsorientierte Verwaltung entwickelt. Dieses gliederte die einzelnen Kreise anhand von Kriterien wie Art der Aufgabe, zur Anwendung kommendes Steuerungsinstrumentarium oder Rechtsform der Institution. Im Corporate-Governance-Bericht vom 13. September 2006 wechselte der Bund zur Aufgabentypologie als Grundlage, welche die öffentlichen Aufgaben des Bundes nach auslagerungs- und steuerungsrelevanten Eigenschaften in vier Gruppen einteilt: Ministerialaufgaben, Dienstleistungen mit Monopolcharakter, Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht sowie Dienstleistungen am Markt.

Der Kanton Luzern orientierte sich bei seinem ersten Konzept zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling an einem Fünf-Kreise-Modell (vgl. Kap. 1.4.2). Dabei unterschieden sich die fünf Kreise einerseits in der Möglichkeit der Einflussnahme durch den Kanton und andererseits durch den Grad der Autonomie der Organisationseinheit. Mit zunehmendem Autonomiegrad verzichtet der Kanton auf einen Teil der Einflussnahme (vgl. Abb. 2), weil durch die Auslagerung von Aufgaben ein Zusatznutzen entstehen soll. Je näher die Einheit beim Zentrum angesiedelt ist, desto intensiver wird sie bei der Aufgabenerfüllung durch die Politik gesteuert. Basierend auf diesem Fünf-Kreise-Modell erliess unser Rat am 13. Dezember 2007 die Corporate-Governance-Richtlinien.



Abb. 2: Zusammenhang Autonomie einer Organisation und Einflussnahme des Kantons

Die eher betriebswirtschaftliche Sicht des Fünf-Kreise-Modells liess sich nicht in eine rechtliche Systematik bringen. Für die Normierung der Public Corporate Governance musste deshalb eine neue Ordnung der Beteiligungen definiert werden. Erst diese Einteilung ermöglicht die zur Regelung der Materie notwendigen Begriffsbestimmungen und Abgrenzungen.

2.3.2 Auslagerung von Aufgaben

Regelungsgegenstand der Public Corporate Governance im Sinn dieser Vorlage sind die kantonalen öffentlichen Aufgaben, deren Erfüllung ausgelagert ist. Der Kanton übernimmt für diese Aufgaben nach wie vor die Gewährleistungsverantwortung, auch wenn er ihre Erfüllung an Organisationen mit kantonaler Beteiligung oder an weitere Leistungserbringer übertragen hat (vgl. Abb. 3).

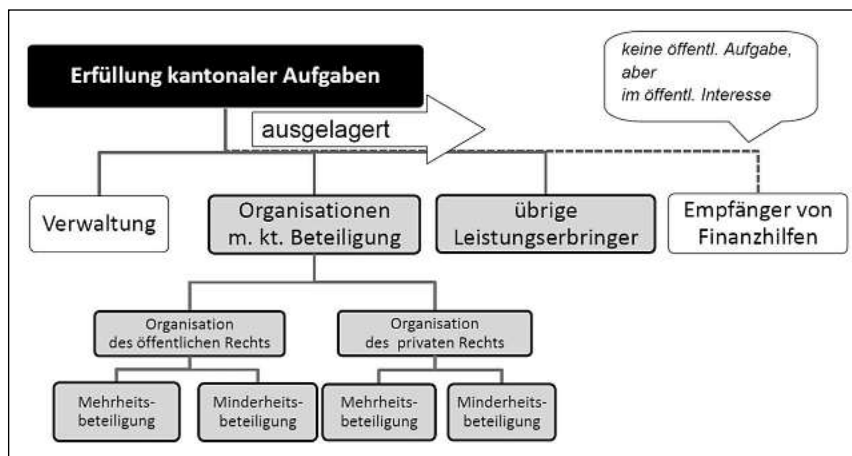


Abb. 3: PCG-Systematik

Kantonale öffentliche Aufgaben, die von der Verwaltung oder den Gerichten selber erfüllt werden (vgl. Abb. 3), sind in den jeweiligen Sacherlassen und den allgemeinen Organisations- und Finanzerlassen hinreichend geregelt, insbesondere im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Für diese Aufgaben übernimmt der Kanton nicht nur die Gewährleistungs-, sondern zusätzlich auch die Erfüllungsverantwortung (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis, Bern 2011, S. 33). Ebenso wenig ein Thema der Public Corporate Governance sind die Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen (vgl. Abb. 3). Die Erfüllung dieser Aufgaben im öffentlichen Interesse ist freiwillig (§ 3 Abs. 4 StBG), es handelt sich nicht um kantonale öffentliche Aufgaben. Den Empfängerinnen und Empfängern von Finanzhilfen wird auch keine kantonale Aufgabe übertragen.

2.3.3 Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen (§ 14 Abs. 2 KV). In der Rechtsform des öffentlichen Rechts kann es sich dabei 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 (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger, S. 45 ff.). Demnach wird unter Beteiligung nebst der Beteiligung am Kapital einer Organisation auch eine Beteiligung in Form eines Mitspracherechts in deren strategischem Leitungsorgan verstanden.

Die Unterscheidung von Organisationen des öffentlichen und solchen des privaten Rechts ist für die Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, entscheidend. Im Bereich des öffentlichen Rechts kann der Kanton die gesetzliche Grundlage selber gestalten; das Privatrecht hingegen erfordert die Berücksichtigung unveränderlicher Vorgaben. Beispielsweise kann bei einer Anstalt die Genehmigung des Geschäftsberichts des Unternehmens durch unseren Rat geschehen, während dies bei der privatrechtlichen Aktiengesellschaft zwingend der Generalversammlung vorbehalten ist. Die Möglichkeiten des Kantons zur Einflussnahme und seine Verantwortung werden zudem durch die Höhe des Beteiligungskapitals beziehungsweise das Gewicht des Stimmrechts bestimmt. Die Unterscheidung in Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen zeigt den Grad der Beherrschung einer Organisation. Hält der Kanton über 50 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte, handelt es sich um eine Mehrheitsbeteiligung. Wenn er zur Durchsetzung seiner Interessen auf die Kooperation von Miteignern angewiesen ist, handelt es sich um eine Minderheitsbeteiligung an einer Organisation.

Die Steuerung und Kontrolle der Organisationen mit kantonaler Beteiligung wird als Beteiligungscontrolling bezeichnet. Dessen Intensität ist abhängig von der Bedeutung und dem Risiko der einzelnen Organisation. Deshalb wird jede Beteiligung aufgrund der potenziellen Schadenhöhe und deren Eintretenswahrscheinlichkeit einer Risikokategorie zugeordnet (vgl. Kap. 2.5.3).

2.3.4 Übrige Leistungserbringer

Eine erhebliche Anzahl öffentlicher Aufgaben wird von Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts erbracht, an denen der Kanton nicht beteiligt ist. Diese Leistungserbringer ausserhalb der Verwaltung erhalten auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen Abgeltungen im Sinn von § 3 Absatz 3 StBG. Solche Staatsbeiträge an Leistungserbringer gilt es im Rahmen des Beitragscontrollings zweckmässig zu steuern.

Das gilt auch für die Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. Sie erbringen ihre Leistung ebenfalls gestützt auf eine Leistungsvereinbarung. In der PCG-Systematik werden diese Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts, da dort der Aspekt der Beteiligung im Vordergrund steht, als solche behandelt, obwohl auch bei ihnen die Steuerungsinstrumente für die übrigen Leistungserbringer zur Anwendung kommen (kumulatives Beteiligungs- und Beitragscontrolling).

2.3.5 Beteiligungen im Finanzvermögen

Anknüpfungspunkt der Public Corporate Governance ist die öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung der Kanton – sofern er sie nicht selber wahrnehmen will – externen Leistungserbringern überträgt. Zentrales Anliegen der Public Corporate Governance ist es, die ausgelagerten kantonalen öffentlichen Aufgaben ebenfalls steuern zu können (Beteiligungs- und Beitragscontrolling) und damit eine optimale Versorgung mit öffentlichen Leistungen zu gewährleisten. Wird eine solche Aufgabe im Rahmen einer Beteiligung erfüllt, gehört der vermögenswerte Anteil des Kantons daran richtigerweise zum Verwaltungsvermögen, das heisst zu jenen Werten, die «durch ihren Gebrauchswert für die Besorgung der öffentlichen Aufgaben dienen» (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrechts, 6. Aufl., Rz. 2332). Sie werden dadurch zu zweckgebundenem Vermögen.

Beteiligungen des Kantons an Organisationen dagegen, die nicht kantonale öffentliche Aufgaben erfüllen, sind Finanzanlagen im Finanzvermögen. Sie dienen der Erfüllung staatlicher Aufgaben nur indirekt durch ihren Vermögenswert und die Er-

tragnisse (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2330). Entsprechend stellen sie frei verfügbares Vermögen dar. Solche Beteiligungen im Finanzvermögen sind nicht Gegenstand der Public Corporate Governance (vgl. Abb. 4), sondern des Asset- und Liability-Managements, wozu eine Anlagestrategie (anstelle einer Eignerstrategie) und eine Risikokontrolle nötig sind. Es stellen sich hier folglich auch keine Fragen zu den Unternehmenszielen oder zur Unternehmensführung. Die Bewirtschaftung der Anlagen des Finanzvermögens liegt gemäss § 58 Absatz 2c KV in der Kompetenz unseres Rates, denn diese Anlagen sollen nicht Gegenstand politischer Diskussionen sein.

Ist die Zweckbindung von Vermögenswerten im Verwaltungsvermögen nicht mehr gegeben, sind diese durch Entwidmung in das frei verfügbare Vermögen zu übertragen. Dagegen sind Vermögenswerte im Finanzvermögen, die heute unmittelbar der Erfüllung einer kantonalen öffentlichen Aufgabe dienen, in das Verwaltungsvermögen zu übertragen.

Für die Umwandlung von nicht mehr benötigtem Verwaltungsvermögen in Finanzvermögen ist unser Rat zuständig. Vorbehalten bleibt die Entwidmung durch Aufhebung eines Beschlusses im Kompetenzbereich Ihres Rates (§ 48 Abs. 1e FLG). Ein solcher Fall liegt vor, wenn der seinerzeitige Kreditbeschluss zum Erwerb des nun zu entwidmenden Vermögenswertes nicht bloss eine Ermächtigung beinhaltete, sondern mit einem Handlungsauftrag an unseren Rat verbunden war. Dagegen gelten Überführungen von Vermögenswerten in das Verwaltungsvermögen als Ausgabe, weil dadurch eine dauerhafte Zweckbindung von Finanzvermögen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben geschaffen wird (§ 21 Abs. 1 FLG). Die Kompetenz zur Umwandlung von Finanz- in Verwaltungsvermögen richtet sich daher grundsätzlich nach den ausgaberechtlichen Zuständigkeiten. Beträgt der Übertragungswert 3 Millionen Franken und mehr, ist Ihr Rat für die Übertragung zuständig. Die Übertragung von Vermögenswerten mit einem Übertragungswert unter 3 Millionen Franken liegt dagegen in der Kompetenz unseres Rates (§§ 23 und 24 KV sowie § 23 FLG).

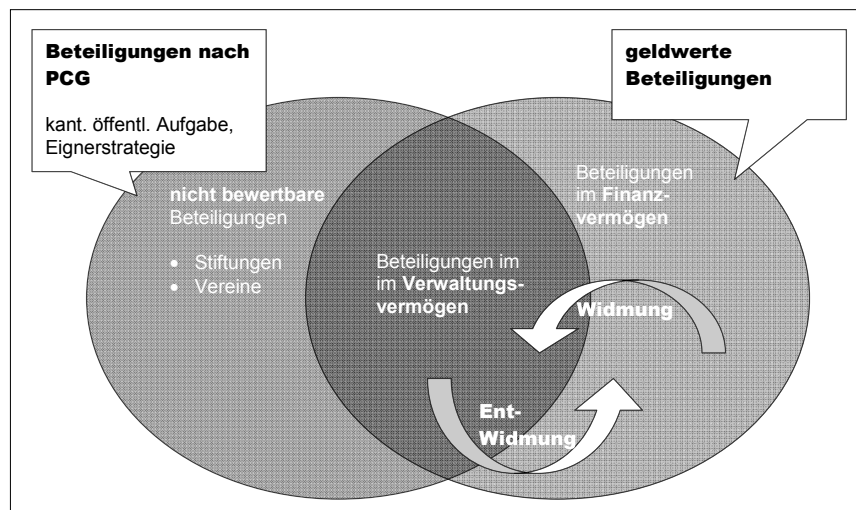


Abb. 4: Übersicht über verschiedene Formen von Beteiligungen

Als Beteiligung im Finanzvermögen besonders zu nennen ist der Anteil von zurzeit knapp 10 Prozent, die der Kanton Luzern am Aktienkapital der Centralschweizerischen Kraftwerke AG (CKW) hält. Mehrheitsaktionärin ist die Axpo Holding AG mit einem Aktienkapitalanteil von zurzeit knapp 75 Prozent. Die seit jeher privatrechtlich organisierte CKW gewährleistet zu einem sehr grossen Teil (in 79 von 87 Gemeinden) die Stromversorgung im Kanton Luzern. Allerdings ist die Versorgung des Kantonsgebietes mit Strom nicht Aufgabe des Kantons, sondern – als Teil des raumplanungsrechtlichen Erschliessungsauftrags – Sache der Gemeinden. Dementsprechend hat Ihr Rat die Beteiligung des Kantons Luzern am Aktienkapital der CKW mit Dekret vom 17. Juni 2008 von der Widmung für einen öffentlichen Zweck entbunden und im ganzen Umfang in das Finanzvermögen übergeführt (vgl. KR 2008 S. 931 und 954). Die Beteiligung des Kantons an der CKW ist seither als Anlage im Finanzvermögen zu qualifizieren und folglich nicht Gegenstand der Public Corporate Governance. Die Bewirtschaftung dieser Finanzvermögensanlage ist demnach abschliessend Aufgabe unseres Rates im Rahmen des Asset- und Liability-Managements.

Im Gegensatz zur Beteiligung an der CKW schreibt das Gesetz für die Luzerner Kantonalbank (LUKB) vor, dass der Kanton Luzern mindestens 51 Prozent des Aktienkapitals und der Aktienstimmen halten muss (§ 3 Abs. 1 Umwandlungsgesetz vom 8. Mai 2000; SRL Nr. 690). Diese 51 Prozent sind ohne Gesetzesanpassung unver-

äusserlich, weshalb sie im Verwaltungsvermögen verbucht sind. Es gehört zu den konstitutiven Merkmalen einer Kantonalbank, dass sie aufgrund eines kantonalen gesetzlichen Erlasses errichtet wird und der Kanton mindestens ein Drittel der Aktien hält (Art. 3a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1934; BankG, SR 952). Zudem besteht nach wie vor eine gesetzliche Staatsgarantie des Kantons für die LUKB (vgl. zum Ganzen Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2000, S. 217). Aus diesen Gründen fällt die LUKB unter den Geltungsbereich der Public Corporate Governance.

2.3.6 Einzelfallbeurteilung

Bei künftigen Auslagerungen von kantonalen öffentlichen Aufgaben sollen die Regeln einer guten Public Corporate Governance unter anderem die Wahl der für die Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgabe geeigneten Rechtsform massgeblich bestimmen. Bei einigen schon bestehenden Organisationen ist eine systematische Einordnung im Einzelfall nicht einfach vorzunehmen. Zum Teil müssen dazu Gründungsakten und Statuten beigezogen werden.

So handelt es sich bei der Wirtschaftsförderung Luzern um eine Stiftung im Sinn von Artikel 80 ff. ZGB. Eine Stiftung ist, kurz gesagt, Vermögen, das einem bestimmten Zweck gewidmet ist. Stiftungen sind Vermögensgesamtheiten, die vom Eigentum der Spenderinnen oder Spender losgelöst sind. Die Organe werden in der Stiftungsurkunde festgelegt, und der Stiftungsrat verwaltet das Vermögen der Stiftung dem gesetzten Zweck entsprechend. Allerdings wird die Selbständigkeit der Wirtschaftsförderung Luzern dadurch relativiert, dass die Stiftung von verschiedenen Beteiligten gegründet wurde (Kanton Luzern, Gewerbeverband des Kantons Luzern, Verband Luzerner Gemeinden, Luzerner Kantonalbank AG, Bison Schweiz AG, Stadt Luzern und Regionale Wirtschaftsförderung Luzern) und diesen ein Vorschlagsrecht zur Bestellung des Stiftungsrates als strategisches Leitungsorgan zukommt. Die öffentliche Hand hat sich dadurch ein Mitspracherecht gesichert, weshalb Stiftungen wie die Wirtschaftsförderung Luzern aus Sicht des Kantons Luzern als nicht bewertbare Beteiligungen (vgl. Abb. 4) zu behandeln sind. Gemäss unserer PCG-Systematik ist die Wirtschaftsförderung zudem eine «Minderheitsbeteiligung des privaten Rechts».

Die Wirtschaftsförderung Luzern ist auch eine Leistungserbringerin (vgl. §§ 5 Abs. 2 und 9 Abs. 2 des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung und die Regionalpolitik vom 19. November 2001; SRL Nr. 900), die im Einzelnen gestützt auf eine Leistungsvereinbarung die in der Stiftungsurkunde festgelegten Aufgaben erfüllt: Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Luzerner Wirtschaft, nationale und internationale Vermarktung des Wirtschafts- und Wohnstandorts Luzern mit Partnern, Ansiedlung neuer Unternehmen und finanzstarker Privatpersonen auf dem Gebiet des Kantons Luzern, Unterstützung des Wachstumspotenzials ansässiger Unternehmen sowie Förderung des Innovations- und Wissenstransfers zwischen Wirtschaft und Bildungsinstitutionen.

Auch die Luzerner Pensionskasse (LUPK) hat eine besondere Stellung. Das von ihr verwaltete Vermögen gehört nicht dem Kanton, den Gemeinden und den angeschlossenen Arbeitgebern, sondern den Versicherten. Bei den Arbeitgeberbeiträgen an die berufliche Vorsorge handelt es sich nicht um Staatsbeiträge, die einer Steuerung im Sinn des Beitragscontrollings bedürfen. Der Kanton nimmt in erster Linie die Rolle als Arbeitgeber wahr, nicht als Eigner der LUPK. Ausserdem ist der Vorstand als strategisches Leitungsorgan sozialpartnerschaftlich aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber zusammengesetzt. Dennoch ist eine Anwendung der PCG des Kantons auf die LUPK möglich.

2.4 Oberaufsicht

Im Rahmen des geltenden Staatsleitungskonzepts der Kantonsverfassung (Aufteilung der Macht mit Machtbegrenzung und -kontrolle, § 29 KV) übt Ihr Rat die Oberaufsicht über unseren Rat und die Verwaltung aus. Diese Oberaufsicht Ihres Rates umfasst ausdrücklich auch die anderen Träger öffentlicher Aufgaben (§ 50 Abs. 1 KV).

Aufgaben der parlamentarischen Oberaufsicht übernehmen verschiedene Organe, so etwa die Planungs- und Finanzkommission (PFK), welche unter anderem den Jahresbericht mit der Jahresrechnung und die weiteren Rechnungen vorzubereiten hat (§ 10 Abs. 1 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. Juni 1976, GOKR; SRL Nr. 31), und die Finanzkontrolle, welche das Parlament bei der Ausübung der Oberaufsicht unterstützt (vgl. § 1 Abs. 1a des Finanzkontrollgesetzes vom 8. März

2004; SRL Nr. 615, und §§ 25 Abs. 1e und 26 KRG). Das eigentliche Organ der Oberaufsicht Ihres Rates ist die AKK (vgl. § 9 Abs. 1 GOKR), die ausschliesslich für Handlungen im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zuständig ist. Die Fachkommissionen haben keine Aufsichtskompetenzen (vgl. Botschaft B 73 des Regierungsrates vom 29. September 2000 zur Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) im Kanton Luzern, in: GR 2001 S. 114). Auch die Kommissionen unseres Rates (z.B. die Aufsichtskommission der Strafanstalt Wauwilermoos) haben keine politische Oberaufsichtsfunktion inne und üben je nach Gesetz unterschiedliche Funktionen aus (z.B. Organfunktion, beratende Funktion).

Die Oberaufsicht Ihres Rates dient der politischen Überprüfung unserer Geschäftsführung. In Bezug auf die rechtlich selbständigen Organisationen und Leistungserbringer, denen öffentliche Aufgaben übertragen wurden oder an denen der Kanton beteiligt ist, dient sie der politischen Überprüfung unserer Steuerung dieser Einheiten. Ihr Rat prüft im Rahmen der Oberaufsicht, ob die Steuerung und das Controlling unseres Rates funktionieren (vgl. Lienhard, Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, in: Parlament, 3/2008, S. 8). Massgebend für die Oberaufsicht sind demnach immer die Bestimmungen über die Steuerungs- und Aufsichtsbefugnisse unseres Rates. Dort etwa, wo für die Steuerung einer Organisation mit kantonaler Beteiligung und die Einflussnahme des Kantons die Unterscheidung in Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts entscheidend ist, muss dies umso mehr auch für die politische Kontrolle dieser Steuerung gelten. Es ist für die Kompetenzen unseres Rates und damit für den Umfang der Oberaufsicht des Parlamentes von grosser Bedeutung, ob der Kanton im Bereich des öffentlichen Rechts selber gestalten kann oder an privatrechtliche Vorgaben des Bundesprivatrechts gebunden ist. Dies gilt es in jedem Einzelfall zu berücksichtigen.

Von ihrem Umfang her besteht die Oberaufsicht Ihres Rates dort, wo unser Rat Aufsichtskompetenz hat. Dabei gelten die Informationsrechte der Kommissionen und ihrer Ausschüsse, wie sie für alle Kommissionen in den §§ 25 ff. KRG festgelegt sind, auch für die AKK als Organ der Oberaufsicht. Die AKK kann nach Anhörung des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin zum Beispiel von unserem Rat Bericht und Unterlagen verlangen, Akten einsehen, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Verwaltung befragen oder aussenstehende Sachverständige beiziehen (§ 25 KRG). Diese Informationsrechte gelten auch in Bezug auf unsere Steuerung und unser Controlling der rechtlich selbständigen Personen und Organisationen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind. Diese Informationen können bei unserem Rat und in der Verwaltung eingefordert werden. Sofern die Informationen unseres Rates nicht genügen, soll im Gesetz neu ausdrücklich festgehalten werden, dass in solchen Fällen im Rahmen des Auftrags, nach Anhören unseres Rates und unter Berücksichtigung der Vorgaben des übergeordneten Rechts (z.B. Aktienrecht), ein direkter Kontakt beziehungsweise die Befragung von Mitgliedern der Leitungsorgane im Beisein des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin möglich sind (vgl. Ziff. I.2 des Entwurfs, § 25 Abs. 2 und 3 sowie § 27 Abs. 2 KRG).

Auch die ausnahmsweise geltenden zusätzlichen Informationsrechte der AKK, nämlich ohne vorgängige Anhörung oder ohne Beisein des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin Angestellte der Verwaltung zu befragen, sollen für die rechtlich selbständigen Personen und Organisationen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind, gelten. Gleichermassen im Ausnahmefall soll eine direkte Befragung von Mitgliedern der Leitungsorgane möglich sein, wobei auch hier auf übergeordnete Normen Rücksicht genommen werden muss (vgl. neuer § 27a KRG).

Art und Ausmass eines allfälligen Direktkontakts sind jedoch so festzulegen, dass die Verantwortung unseres Rates gegenüber den rechtlich selbständigen Organisationen, die öffentliche Aufgaben übernommen haben, nicht untergraben wird. Ansonsten könnte das wiederum zu einer Schwächung der Oberaufsicht führen, da Ihr Rat gar nicht in der Lage wäre, die Steuerungs- und Kontrollaufgaben unseres Rates selber zu übernehmen (vgl. Müller/Vogel, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, 2010, S. 657).

2.5 Integration ins Gesamtsteuerungssystem

Durch die Auslagerung kantonaler öffentlicher Aufgaben entwickelt sich der Kanton immer mehr zu einer Art Konzern. Dieser Entwicklung wurde beim totalrevidierten Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen Rechnung getragen. In § 4 Absatz 2c FLG soll neu verdeutlicht werden, dass sich das Controlling unseres Rates

insbesondere auf die Beteiligungen des Kantons an Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts erstreckt (vgl. Ziff. I.4 des Entwurfs). Auch die Einführung der konsolidierten Rechnung (§§ 42–44 FLG) zeigt, dass sich die Steuerung des Kantons nicht auf die zentrale Verwaltung beschränken soll.

2.5.1 Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Bei der Steuerung rechtlich selbständiger Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, besteht ein Spannungsfeld zwischen der betrieblichen Autonomie und der politischen Einflussnahme. Die Steuerung soll sicherstellen, dass die Ziele stufengerecht von einer Führungsebene auf die nächste übermittelt werden können: von der Legislative zur Exekutive mittels Botschaften und Vorstößen, von der Exekutive zur strategischen Führungsebene der selbständigen Organisation mittels Eignerstrategie und von der strategischen zur operativen Führungsebene (Geschäftsleitung) mittels Unternehmensstrategie.

Die parlamentarische Steuerung dieser Organisationen mit kantonaler Beteiligung ist auf die längerfristigen politisch-strategischen Inhalte ausgerichtet. Ihr Rat setzt die Ziele im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) fest, beschliesst die dazu gehörende Finanzierung mittels Voranschlag, genehmigt den Jahresbericht und beeinflusst das staatliche Handeln durch Vorstösse. Zur Umsetzung der ins Gesamtsteuersystem integrierten Steuerung der Beteiligungen sind für Ihren Rat zwei neue Instrumente vorgesehen (vgl. Abb. 5):

- der Planungsbericht Beteiligungsstrategie (Planung),
- ein jährlicher Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie (Berichterstattung).

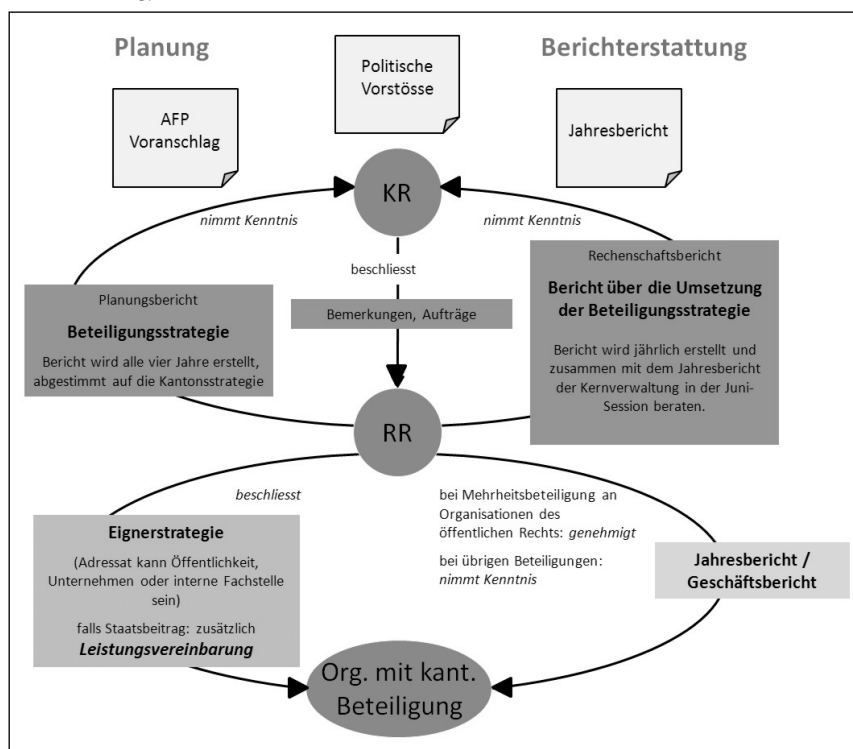


Abb. 5: Steuerung von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Für eine tabellarische Übersicht über die Zuständigkeiten bei den neuen Instrumenten sei auf das Funktionendiagramm in Anhang 1 verwiesen.

In der Beteiligungsstrategie (vgl. Abb. 6) zeigt unser Rat auf, an welchen strategischen Überlegungen er sich bei der Steuerung der einzelnen Organisationen orientiert: Für alle Organisationen, an denen er sich beteiligt, sollen übersichtlich die Art und der Umfang der Kantonsbeteiligung sowie die Ziele, welche mit der Beteiligung erfüllt werden, dargestellt werden. Bei der Zielformulierung werden Ihre überwiesenen Vorstösse berücksichtigt. Um die Abstimmung der Beteiligungs- auf die Kantonsstrategie sicherzustellen, sollen die Berichte zeitlich gestaffelt erarbeitet und Ihrem Rat zur Beratung unterbreitet werden. Bei der Beteiligungsstrategie handelt es sich um einen Planungsbericht, den Sie in zustimmendem oder in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis nehmen können. Zu einzelnen Teilen können Sie

die Absicht unseres Rates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen. Im Beschluss, mit dem Sie die Beteiligungsstrategie zur Kenntnis nehmen, können Sie unserem Rat für die weiteren Planungsarbeiten Aufträge erteilen. Der zeitliche Horizont der Strategie ist langfristig und beträgt rund zehn Jahre. Die Beteiligungsstrategie soll aber alle vier Jahre aktualisiert und insbesondere auf das jeweilige Legislaturprogramm abgestimmt werden.

Die Berichterstattung über den aktuellen Stand der Umsetzung der Beteiligungsstrategie soll jährlich erfolgen, gemeinsam mit der Jahresrechnung des Kantons, die im Anhang auch einen Beteiligungsspiegel enthält (§§ 34 ff., insbes. § 41 Unterabs. d FLG). Dabei kann inhaltlich auf die Geschäfts- und Quartalsberichte der Organisationen zurückgegriffen werden.

Unser Rat soll insbesondere zuständig sein für die Formulierung der strategischen Ziele in Form einer Eignerstrategie sowie für die Interessenvertretung an der Generalversammlung der Organisation, inklusive Wahl und Entlastung von Mitgliedern des strategischen Leitungsorgans und der Genehmigung des Geschäftsberichts.

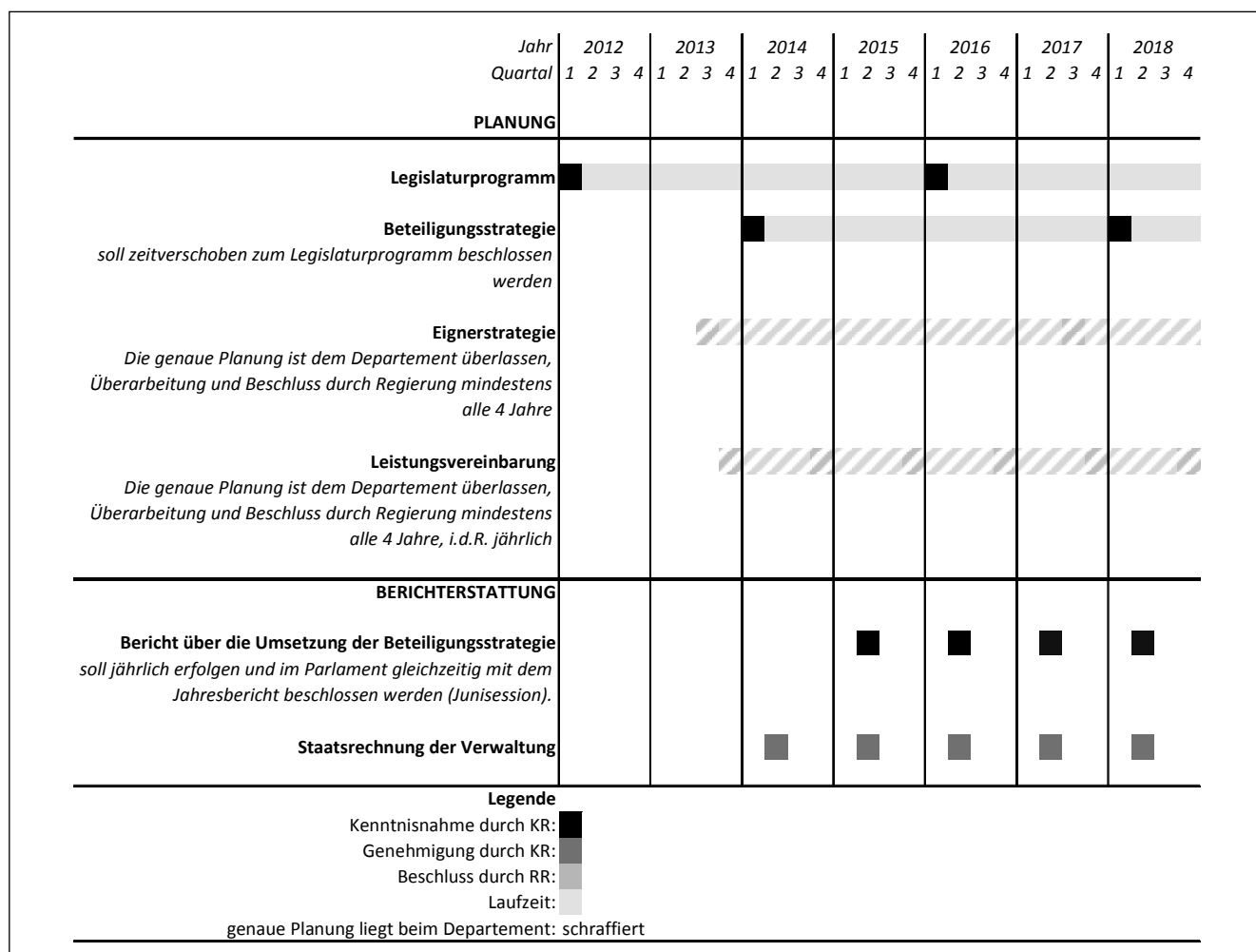


Abb. 6: Dokumente der Planung und Berichterstattung: zeitlicher Ablauf

2.5.2 Eignerstrategie

Ist der Staat an einer Organisation beteiligt, so hat er die Absichten festzulegen, die er als Mehrheits- oder Minderheits-eigner verfolgt. Dies geschieht mit der Formulierung einer Eignerstrategie. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Eigner- und Unternehmensstrategie. Die Strategie des Regierungsrates hat sich grundsätzlich auf seinen Umgang mit der Beteiligung zu beschränken. Für die Unternehmensstrategie ist der Verwaltungsrat verantwortlich. Trotzdem kann der Mehrheitsaktionär politisch motivierte Absichten verfolgen, die Einfluss auf das Unternehmen haben können. Es dient der Transparenz, diese zu formulieren und zu kommunizieren.

Die Eignerstrategie kann inhaltlich keinesfalls so weit gehen wie der betriebliche Leistungsauftrag für die zentrale Verwaltung. Die erhöhte Selbständigkeit einer rechtlich selbständigen Organisation drückt sich dadurch aus, dass der Regierungsrat

keine operativen Zielvorgaben formuliert – auch nicht bei Mehrheitsbeteiligungen an Organisationen des öffentlichen Rechts. Die Unternehmensführung soll über genügend Gestaltungsspielraum verfügen.

Der Zweck der ausgelagerten Organisation ist regelmässig kritisch zu überprüfen und zu diskutieren; in der Regel ist die Überarbeitung einer Eignerstrategie alle vier Jahre angezeigt. Auch die Entschädigung der Leitungsorgane kann Bestandteil der Eignerstrategie bilden. Ebenso können organisationspezifische Elemente, wie zum Beispiel die Staatsgarantie für die Luzerner Kantonalbank, darin aufgenommen werden.

Das strategische Leitungsorgan der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Organisation muss grundsätzlich die Eignerziele unseres Rates kennen, um die Unternehmensstrategie darauf ausrichten zu können. Obwohl unser Rat als Exekutive letztlich die Vorgaben formuliert, werden die zu verfolgenden Ziele im Idealfall von unserem Rat und dem strategischen Steuerungsorgan (Verwaltungsrat, Spitalrat, Universitätsrat usw.) gemeinsam erarbeitet und vereinbart. Es kann aber sinnvoll sein, einzelne Komponenten der Eignerstrategie nicht zu publizieren, zum Beispiel aus Gründen des Konkurrenzschutzes.

2.5.3 Risikobeurteilung

Nicht alle rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, bedürfen der gleichen Steuerung. Eine Beteiligung an einer Organisation mit hohem Risiko oder symbolischer Bedeutung für den Kanton soll intensiver überwacht werden als andere. Entsprechend wird beispielsweise der Berichtsteil zum Luzerner Kantonsspital in der Beteiligungsstrategie umfangreicher ausfallen als derjenige über eine einzelne Bergbahn. Zur Beurteilung der Risiken werden alle Beteiligungen des Kantons in drei Risikokategorien eingeteilt (vgl. Abb. 7).

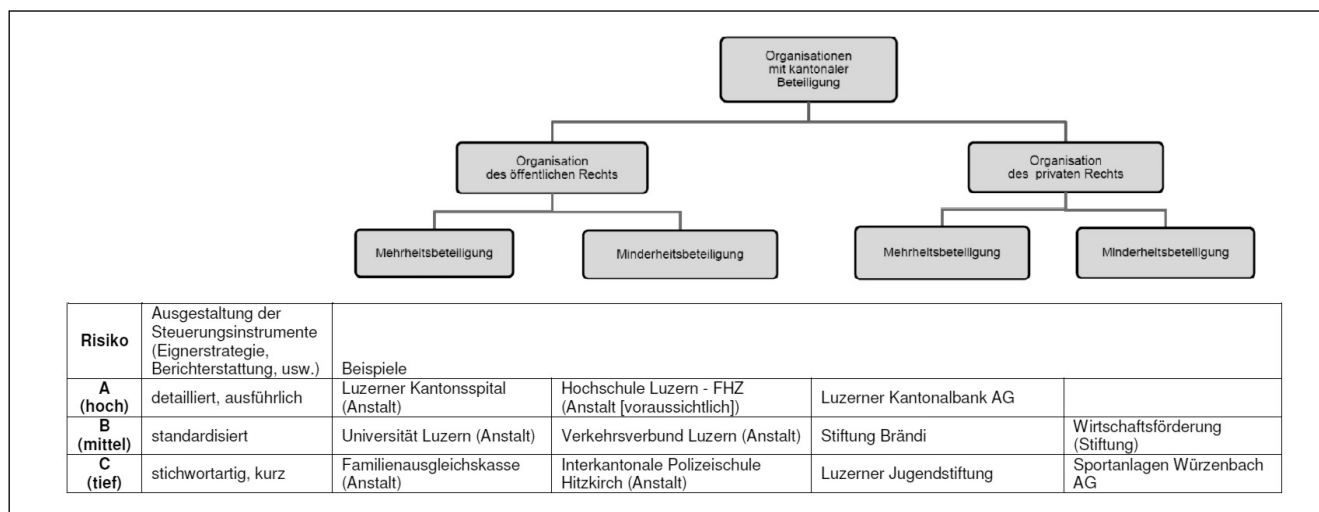


Abb. 7: Risikokategorien (mit Beispielen)

2.5.4 Steuerung der übrigen Leistungserbringer

Der Kanton kann seine öffentlichen Aufgaben auch von Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts erfüllen lassen, an denen er nicht beteiligt ist. Wie bei den Organisationen mit kantonaler Beteiligung, die für die Erfüllung kantonaler Aufgaben gestützt auf § 3 Absatz 3 des Staatsbeitragsgesetzes Abgeltungen erhalten, schliesst das Departement oder die zuständige Dienststelle im Rahmen ihrer Ausgabenbefugnisse mit den übrigen Leistungserbringern Leistungsvereinbarungen ab. Diese Leistungsvereinbarungen basieren auf den mehrjährigen Leistungsplanungen gemäss § 19 Absatz 1 FLG. Der Bericht über die Erfüllung der Leistungsvereinbarung ist als Bestandteil des Verwaltungsreportings in den betrieblichen Leistungsauftrag integriert, das seinerseits in den ordentlichen Jahresbericht integriert wird (vgl. im Einzelnen unten Abb. 8). Der Ablauf von Planung und Berichterstattung entspricht also dem ordentlichen Controlling-Kreislauf in der Verwaltung.

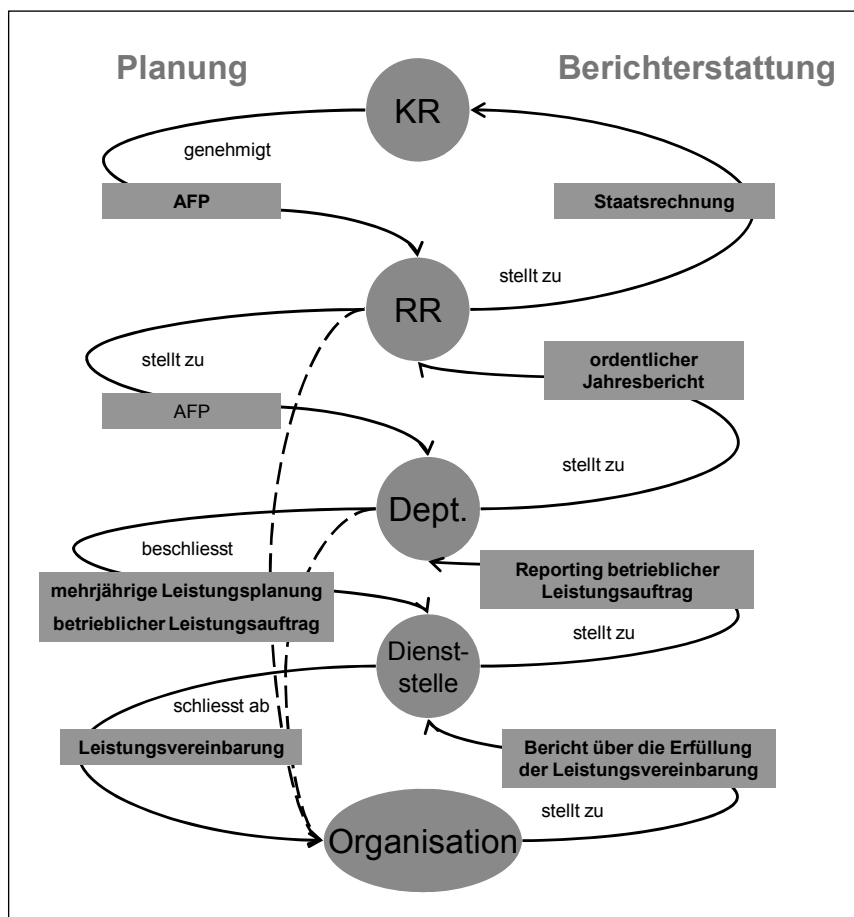


Abb. 8: Steuerung der übrigen Leistungserbringer

Für eine tabellarische Übersicht über die Steuerung der übrigen Leistungserbringer sei auf das Funktionendiagramm in Anhang 1 verwiesen.

2.6 Leitungsorgane von Organisationen mit kantonaler Beteiligung

2.6.1 Zusammensetzung und Anforderungsprofil

Die Oberleitung eines Unternehmens liegt bei dessen strategischem Leitungsorgan (Verwaltungsrat, Spitalrat, Konkordatsrat u. a.). Das strategische Leitungsorgan kann die Geschäftsführung an einzelne Mitglieder oder Dritte übertragen.

Bei der Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans sind folgende Elemente zu berücksichtigen:

- Grösse des Organs,
- unterschiedliches Fachwissen (Branchenkenntnis, Finanzen, Recht, Personal),
- angemessene Durchmischung zum kritischen Gedankenaustausch (z.B. Geschlecht, Alter, Regionen).

Normalerweise wird die Suche nach Mitgliedern des strategischen Leitungsorgans einem Findungsgremium übertragen. Die vielfältigen Kriterien erfordern ein Anforderungsprofil

- für das Gesamtgremium,
- für die einzelnen Mitglieder und
- für den Präsidenten oder die Präsidentin im Besonderen.

In seiner Eignerrolle kann der Kanton die Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans (mit-)bestimmen. Dies ist eine verantwortungsvolle Aufgabe, weil die ausgewogene Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans ein massgeblicher Erfolgsfaktor einer Organisation ist. Zudem erfordert die Sicherung einer stabilen Zusammensetzung eine längerfristige Nachfolgeplanung. Aus diesen Gründen soll unser Rat vor anstehenden Wahlen in die strategischen Leitungsorgane von Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, ein Anforderungsprofil definieren. Die Anforderungsprofile sind Bestandteil der Eignerstrategie unseres Rates.

2.6.2 Einsitz in Organe

Der Kanton Luzern ist nach der Verfassung als demokratischer Rechtsstaat organisiert (vgl. §§ 1, 2 und 29 KV). Mit der demokratischen Organisationsform sind Unvereinbarkeitsvorschriften verbunden, die sicherstellen, dass dieselbe Person nicht gleichzeitig mehreren obersten Staatsorganen angehören kann. Im üblichen Verständnis des Gewaltenteilungsprinzips kommt der Grundsatz der personellen Gewaltenteilung nur für Organe derselben Staatsebene zum Zug, so zwischen dem Kantonsparlament und der Kantonsregierung. Unvereinbarkeitsvorschriften können indes auch in den Dienst von anderen Zielen als der gewaltengegliederten Staatsorganisation gestellt werden. Diesem Konzept folgt die Verfassung, indem sie die Bestimmung zu den personellen Unvereinbarkeiten (§ 33 KV) vom organisatorischen Grundsatz, dass keine Behörde ihre Macht unbegrenzt und unkontrolliert ausübt (§ 29 Abs. 2 KV), rechtssystematisch trennt und den Gesetzgeber ausdrücklich beauftragt, ergänzend zu diesen Unvereinbarkeitsvorschriften weitere Unvereinbarkeiten festzulegen (§ 33 Abs. 3 KV). Solche weiteren, nicht von der Gewaltenteilung motivierten Unvereinbarkeitsregeln können beispielsweise verhindern, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit (z.B. in einem Verwaltungsrat eines privatwirtschaftlichen Unternehmens) neben der amtlichen Tätigkeit ausgeübt wird und dadurch die ordentliche Erfüllung der Amtspflichten – tatsächlich oder nur dem Anschein nach – beeinträchtigt wird. Weitere Gründe sind die Verhinderung von Funktionenanhäufungen und -vermischungen (z.B. in Aufsichts- und Rechtsmittelbehörden) und die Vermeidung von Loyalitätskonflikten und Interessenkollisionen.

Bei den rechtlich selbstständigen Organisationen ausserhalb der Verwaltung, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und an denen der Kanton beteiligt ist, stehen Unvereinbarkeitsbestimmungen zur Verhinderung von Loyalitätskonflikten und Interessenkollisionen im Vordergrund. Dabei ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Besetzung der Organe abhängig von der Rechtsform (Organisation des öffentlichen oder des privaten Rechts) und vom Beteiligungsanteil des Kantons unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten unterliegt. Zu berücksichtigen sind auch die neuen Regeln und Instrumente der Beteiligungssteuerung und die Ihrem Rat, unserem Rat und den Departementen verliehenen Kompetenzen (z.B. im Zusammenhang mit der Beteiligungsstrategie, den Eignerstrategien).

Im vorliegenden Entwurf schlagen wir bei der Änderung des Organisationsgesetzes vor, die Einsitznahme in die strategischen Leitungsorgane von rechtlich selbstständigen Organisationen des öffentlichen Rechts zu regeln. Ein Mitglied unseres Rates oder der Staatsschreiber beziehungsweise die Staatsschreiberin soll in der Regel in das strategische Organ Einsitz nehmen. Diese Regelung zielt auf eine optimale Wahrung öffentlicher Interessen des Kantons in seinen eigenen öffentlich-rechtlichen Anstalten und in den interkantonalen Organisationen ab. Die Mitwirkung des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin in den nach kantonalem öffentlichem Recht organisierten Anstalten hat sich bewährt. Sie hat Vorteile bei der Vernetzung der Akteure, der effizienten Sicherstellung der Aufsicht, der Überwachung der Eignerstrategie und der raschen Reaktionsmöglichkeiten im Hinblick auf die politische Führung. Ob besondere Gründe vorliegen, die gegen die Einsitznahme von Mitgliedern unseres Rates in strategischen Organen von kantonalen Anstalten sprechen, ist im Einzelfall unter Berücksichtigung des Zweckes und der Aufgabe der Anstalt sowie der Beteiligungsstrategie näher zu prüfen. Bei interkantonalen Körperschaften und Gremien ist die Vertretung durch das zuständige Mitglied unseres Rates erwünscht und die Regel. Eine Delegation an Verwaltungsangestellte oder ausnahmsweise an beauftragte Dritte ist möglich.

Weiter soll ein Mitglied unseres Rates oder der Staatsschreiber beziehungsweise die Staatsschreiberin Einsitz nehmen können im strategischen Leitungsorgan von Organisationen des privaten Rechts in der Form der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft nach Artikel 762 OR, der Stiftung, des Vereins oder der Genossenschaft. Eine Einsitznahme bei Organisationen in diesen Rechtsformen ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn der Kanton gemäss statutarischer oder reglementarischer Vorschrift durch eine Vertretung im strategischen Steuerungsorgan Einfluss nehmen kann; folglich soll diese Rolle auch durch ein Mitglied unseres Rates wahrgenommen werden können. Bei den gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften nach Artikel 762 OR kann dem Kanton in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt werden, einen Vertreter oder eine Vertreterin in den Verwaltungsrat abzuordnen (vgl. Art. 762 Abs. 1 OR). Dies ist zum Beispiel bei den Vereinigten Schweizer Rheinsalinen der Fall, welche als gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft ausgestaltet sind. Auch bei Stiftungen (z.B. Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern), Vereinen und Genossenschaften soll der Einsitz im strategischen Leitungsorgan für ein Mitglied unseres Rates oder den Staatsschreiber beziehungsweise die Staatsschreiberin möglich sein, wenn es die Wichtigkeit der Beteiligung erfordert, wenn es die Statuten

entsprechend vorsehen, wenn eine entsprechende Vertretung aufgrund der Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans erwünscht und die Regel ist oder wenn es um die Wahrung öffentlicher Interessen des Kantons geht. Eine Delegation an Verwaltungsangestellte oder ausnahmsweise beauftragte Dritte ist möglich.

Im Gesetz ist eine Bestimmung vorgesehen, welche die Mitgliedschaft in Ihrem Rat einerseits und in den strategischen und operativen Leitungsorganen sowie der Revisionsstelle von rechtlich selbständigen Organisation des öffentlichen Rechts andererseits als unvereinbar erklärt. Damit wird dem Aspekt Rechnung getragen, dass die Organisationen des öffentlichen Rechts Regierung und Verwaltung stärker verbunden sind als die Organisationen des privaten Rechts. Von der Unvereinbarkeitsvorschrift nicht erfasst sind die Organisationen des privaten Rechts. Dies berücksichtigt den Milizcharakter des Kantonsparlaments.

	Organisationen des öffentlichen Rechts mit kantonaler Beteiligung			Organisationen des privaten Rechts mit kantonaler Beteiligung			
	strat. Führung	operative Führung	Revisionsstelle	strat. Führung generell	Stiftung, gemischtwirtschaftliche AG, Genossenschaft, Verein	operative Führung	Revisionsstelle
Mitglieder Kantonsrat	nein	nein	nein	ja	ja	ja	nein
Mitglieder Regierungsrat, Staatschreiber/in	ja	nein	nein	nein	ja	nein	nein
Verwaltungsmitarbeitende	ja	nein	nein FIKO: ja	nein	ja	nein	nein

Abb. 9: Einsitz in Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung

2.6.3 Haftung

Mitglieder eines strategischen Leitungsorgans sind als Organe zu qualifizieren. Somit unterliegt, wer Einsitz in einem strategischen Leitungsorgan einer Organisation nimmt, grundsätzlich der Organhaftpflicht, ungeachtet dessen, ob es eine Organisation des öffentlichen oder des privaten Rechts ist (vgl. Schedler/Müller/Sonderegger, S. 131). Es stellt sich deshalb die Frage nach den Haftungsfolgen für das betroffene Mitglied. Diese richten sich nach der Rechtsform der Organisation, in welcher das Mitglied Einsitz nimmt, und stellt sich bei den häufigsten Organisationsformen, nämlich der Aktiengesellschaft und der rechtlich selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, unterschiedlich dar.

2.6.3.1 Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt

Grundsätzlich ist hier das kantonale Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (HG; SRL Nr. 23) anwendbar, soweit nicht ein Spezialgesetz die Haftung regelt. Das Haftungsgesetz regelt die Haftung für Schäden, die Angestellte in Ausübung amtlicher Verrichtungen verursachen (§ 1 Abs. 1 HG). Die Regelungen des Haftungsgesetzes gelten grundsätzlich auch für Mitglieder der gesetzgebenden, der vollziehenden und der richterlichen Behörden (§ 1 Abs. 2 HG). Das Haftungsgesetz sieht eine Haftung des Gemeinwesens (Staatshaftung) vor für Schaden, den ein Angestellter einem Dritten in Ausübung amtlicher Verrichtung widerrechtlich zufügt (§ 4 Abs. 1 HG). Der Dritte hat gegen den Angestellten keinen Anspruch (§ 4 Abs. 4 HG). Als Gemeinwesen im Sinn des Haftungsgesetzes gelten unter anderem der Kanton, die Gemeinden und deren rechtsfähige Anstalten (§ 2 HG). Eine direkte persönliche Haftung des einsitzenden Mitglieds in einem strategischen Leitungsorgan einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt besteht weder für Mitglieder unseres Rates oder andere Magistratspersonen noch für entsandte Verwaltungsangestellte, da die Einsitznahme bei solchen Organisationen zu den amtlichen Verrichtungen der entsandten Person zu zählen sind. Es haftet die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Staatshaftung). Diese hat jedoch ein Rückgriffsrecht auf das Mitglied, wenn es den Schaden widerrechtlich und vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht hat (§ 11 HG).

2.6.3.2 Aktiengesellschaften

Die Haftungsfolgen für das betroffene Mitglied richten sich bei Aktiengesellschaften nach dem Aktienrecht (insbes. Art. 752 ff. OR). Die aktienrechtliche Verantwortlichkeit von Mitgliedern des Verwaltungsrates beziehungsweise der diese delegierenden Gemeinwesen ist im Bundesrecht geregelt. Somit findet das kantonale Haftungsrecht keine Anwendung (vgl. § 1 Abs. 3 HG).

Nach Artikel 754 Absatz 1 OR sind die Mitglieder des Verwaltungsrates in einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft persönlich für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen. Bei rein privatrechtlichen Aktiengesellschaften haften also die für den Staat tätigen Verwaltungsratsmitglieder persönlich. Wird das entsandte Mitglied gestützt auf seine persönliche Haftung von Geschädigten belangt, stellt sich die Frage, ob es ein Recht auf Schadloshaltung durch das Gemeinwesen hat. Dies richtet sich nach dem Dienstverhältnis mit dem Gemeinwesen. Ein solches Recht auf Schadloshaltung kennt weder das kantonale Haftungsgesetz noch in Bezug auf Verwaltungsangestellte das öffentliche Personalrecht beziehungsweise in Bezug auf Mitglieder unseres Rates oder sonstige Magistratspersonen das Behördengesetz. Immerhin sieht § 12 des Gesetzes über die obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz) vom 17. November 1970 (SRL Nr. 50) die Gewährung von Rechtsschutz vor, wenn gegen ein Mitglied unseres Rates oder andere Magistratspersonen im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit ein gerichtliches Verfahren eingeleitet wird. Zudem führt der Kanton gestützt auf § 43 des Personalgesetzes (SRL Nr. 51) einen Personalfonds, aus dem den Angestellten als Prozesshilfe oder zur Deckung schwerwiegender materieller Schäden, die ihnen aus beruflicher Tätigkeit entstehen, finanzielle Leistungen gewährt werden können. Schliesslich liegt eine indirekte Schadloshaltung vor, indem der Kanton eine Haftpflichtversicherung für Schäden aus Vertretung in juristischen Personen abgeschlossen hat, die auch die persönlich haftenden Vertreterinnen und Vertreter umfasst.

2.7 Weitere Aspekte

2.7.1 Steuern

2.7.1.1 Bund

Gemäss Artikel 23 Absatz 1b des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) sind der Kanton und seine Anstalten nach Massgabe des kantonalen Rechts von der Steuerpflicht befreit. Die nähere Umschreibung der Steuerbefreiung des Kantons und seiner Anstalten ist damit dem kantonalen Recht überlassen. Auch im Rahmen der direkten Bundessteuer sind der Kanton und seine Anstalten von der Steuerpflicht generell befreit (vgl. Art. 56 Unterabs. b Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990, DBG; SR 642.11). Die Steuerbefreiung betrifft die Gewinnsteuer. Der Bund erhebt keine Kapitalsteuer.

2.7.1.2 Kanton

Auf kantonomer Ebene sind der Kanton und seine Anstalten gemäss § 70 Absatz 1b des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) ebenfalls von der Steuerpflicht befreit (Gewinn- und Kapitalsteuer), dies jedoch unter dem Vorbehalt der Absätze 2 und 3 von § 70 StG. Gemäss dieser Ausnahmeregelung unterliegen der Kanton und seine Anstalten für den Reingewinn ihrer gewerblichen und industriellen Betriebe der Gewinnsteuer sowie für das Reinvermögen derselben der Kapitalsteuer. Das Steuergesetz verlangt somit die Besteuerung des Kantons und seiner Anstalten in jenen Fällen, in denen diese eigentliche gewerbliche oder industrielle Unternehmen betreiben und in Konkurrenz mit privaten Unternehmen treten (z.B. Elektrizitäts-, Gas- oder Kieswerke; Restaurationsbetriebe). Nicht besteuert werden Unternehmen des Gemeinwesens mit ausschliesslich öffentlichen Aufgaben oder Geweremonopolbetriebe mit polizeilicher oder soziopolitischer Zielsetzung. Dies gilt aber nur so lange, als das Entgelt für die Inanspruchnahme der Leistung den Charakter einer Gebühr, berechnet nach dem Kostendeckungsprinzip, aufweist. Ebenfalls steuerbefreit sind schliesslich Unternehmen der Gemeinwesen, die nur dank erheblicher

Unterstützungsleistungen der Gemeinwesen betrieben werden können (z.B. Abfallentsorgung, Abwasserreinigung, Alters- und Pflegeheime, Sportanlagen, Spitäler).

Von der Liegenschaftssteuer befreit sind Grundstücke des Kantons und seiner Anstalten nach Massgabe von § 70 Absatz 1b StG sowie Grundstücke juristischer Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, soweit sie ausschliesslich dem steuerbefreiten Zweck gewidmet sind (vgl. § 243 Unterabs. b und d StG).

Der Kanton und seine unselbständigen Anstalten sind für Grundstücksveräusserungen von der Grundstückgewinnsteuer befreit, nicht jedoch die Grundstücksveräusserungen seiner selbständigen Anstalten (vgl. § 5 Abs. 1 Ziff. 2 Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer vom 31. Oktober 1961, GGStG; SRL Nr. 647).

Von der Handänderungssteuer befreit ist der Erwerb von Grundstücken durch den Kanton und seine unselbständigen Anstalten (vgl. § 5 Ziff. 2 Gesetz über die Handänderungssteuer vom 28. Juni 1983, HStG; SRL Nr. 645). Hingegen sind die selbständigen Anstalten des Kantons nicht von der Handänderungssteuer befreit.

Schliesslich sind auch Zuwendungen an den Kanton und seine Anstalten von der Erbschaftssteuer befreit (vgl. § 11 Abs. 1a Gesetz betreffend die Erbschaftssteuern vom 27. Mai 1908; SRL Nr. 630).

2.7.2 Beschaffungsrecht

Sollen kantonale Aufgaben Dritten übertragen werden, beauftragt der Kanton einen Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung mit der Erbringung der entsprechenden Dienstleistung. Bei einer solchen Übertragung eines Dienstleistungsauftrages an einen Dritten sind meistens die Merkmale einer beschaffungsrechtlichen Vergabe erfüllt und somit die Vorgaben des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zu beachten (vgl. dazu § 1 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998, öBG; SRL Nr. 733). Je nach Auftragswert kann die Vergabe in diesen Fällen freihändig oder im Einladungsverfahren (bei Dienstleistungen ab Fr. 150'000) erfolgen oder muss öffentlich ausgeschrieben werden (bei Dienstleistungen ab Fr. 250'000; vgl. im Einzelnen §§ 5 und 6 der Verordnung zum Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 7. Dezember 1998, öBV; SRL Nr. 734). Da die mehrjährige Übertragung von kantonalen öffentlichen Aufgabe ohne eine im Voraus bestimmte Dauer die Regel sein wird, ist zur Bestimmung des Vergabeverfahrens der monatliche Auftragswert mit 48 zu multiplizieren (§ 3 Abs. 2b öBV). Die Auslagerung öffentlicher kantonalen Aufgaben an Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung wird daher in jenen Fällen, wo die Merkmale einer beschaffungsrechtlichen Vergabe erfüllt sind, häufig im offenen Verfahren erfolgen müssen und bei Daueraufträgen, die ohnehin durch Leistungsvereinbarungen zu konkretisieren sind, auf zehn Jahre zu beschränken sein (vgl. dazu § 3 Abs. 4 öBV).

Bei Organisationen mit kantonalen Beteiligung muss die vergaberechtliche Ausgangslage insofern anders beurteilt werden, als die Übertragung einer kantonalen Aufgabe nach herrschender Auffassung nicht vom Beschaffungsrecht erfasst wird, wenn der Kanton – allenfalls zusammen mit anderen Gemeinwesen – eine Mehrheitsbeteiligung daran hält, wie dies etwa bei Anstalten regelmässig zutrifft. Denn solche Übertragungen kämen wirtschaftlich betrachtet einem «In-House-Geschäft» gleich. Zu beachten bleibt allerdings, dass solche Organisationen mit kantonalen Beteiligung als Träger kantonalen Aufgaben im Sinn von § 1 Absatz 2a öBG zu gelten haben, wie dies das Gesetz für öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons ausdrücklich festhält, und damit bei der Vergabe von Bau-, Lieferungs- und Dienstleistungsaufträgen an Dritte ihrerseits dem Beschaffungsrecht unterstellt sind.

3 Ergebnis der Vernehmlassung

Wir führten vom 20. Juni bis 22. September 2011 ein Vernehmlassungsverfahren durch. Es gingen 27 Vernehmlassungsantworten ein. Folgende Vernehmlassungsadressaten liessen sich vernehmen:

- 6 Parteien (CVP, FDP, Grüne, Grünliberale, SP, SVP),
- 11 Organisationen (Ausgleichskasse Luzern, Familienausgleichskasse des Kantons Luzern, Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, IV-Stelle Luzern, Luzerner Kantonalbank, Luzerner Kantonsspital, Luzerner Pensionskasse, Luzerner Psychiatrie, Lusat Statistik Luzern, Universität Luzern, Wirtschaftsförderung Luzern),
- 2 Verbände (Verband Luzerner Gemeinden, Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern),
- Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates,
- Departemente, Staatskanzlei und Gerichte.

3.1 Allgemeine Stellungnahmen

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer hat die Vorlage im Grundsatz positiv beurteilt. Für die FDP ist die Vorlage kohärent und stimmig. Sie äusserte allerdings die Befürchtung, dass das Parlament mit der Vorlage nicht gestärkt werde. Weiter seien auch die Kompetenzen des Kantonsrates sowie seiner Kommissionen und Organisationen sowie jene des Regierungsrates nicht klar geregelt. Die Grünliberalen beurteilten die Vorlage als juristisch gut begründet. Sie hätten aber – so wie die CVP und die SP auch – ein separates Gesetz dem Mantelerlass PCG vorgezogen. Die SVP hielt fest, dass aus ihrer Sicht das Ziel, die Eignerinteressen gegenüber dem Management von Organisationen zu stärken, nicht in allen Punkten erreicht worden sei.

Auch eine Mehrheit der Organisationen befand, die Vorlage sei korrekt und ziel führend, obwohl sie einen gewissen Mehraufwand aus der Umsetzung der Bestimmungen zur Public Corporate Governance befürchteten. Die Spitäler wünschten sich zusätzlich zu den Gesetzen noch Guidelines.

Wir halten nach eingehender Prüfung am Gesetzeskonzept fest, wie wir es in Kapitel 2.2 dargelegt haben. Damit wird die Integration der Public-Corporate-Governance-Regeln in das Kompetenzgefüge der Staatsorgane und das bewährte Planungsinstrumentarium am besten erreicht. Zur Illustration sei auf die Bestimmungen zu den Anstalten im Organisationsgesetz, die Bestimmungen zur Oberaufsicht im Kantonsratsgesetz und die Bestimmungen zum Beteiligungscontrolling im Gesetz über die Leistungen und Finanzen hingewiesen.

3.2 Stellungnahmen zu einzelnen Punkten und deren Würdigung

3.2.1 Beteiligungen

3.2.1.1 Wahl der Rechtsform

Grundsätzlich fand die Priorisierung der Rechtsform der Anstalt für Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, Zustimmung. Die FDP erwähnte dabei explizit, dass sie die öffentlich-rechtliche Anstalt als geeignete Rechtsform erachte. Die SP forderte sogar für alle Beteiligungen die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die FDP, die SVP sowie die Luzerner Kantonalbank wiesen in ihren Vernehmlassungsantworten darauf hin, dass die Wahl der Rechtsform auch von finanzwirtschaftlichen und finanzpolitischen Überlegungen abhängig zu machen sei.

Die Grünen wollten ausdrücklich festhalten, dass hoheitliche Aufgaben nicht ausgelagert werden dürften. Die Grünliberalen hingegen forderten, dass die festgelegten Kriterien für die Wahl der Rechtsform massgebend zu sein hätten und deshalb eine Priorisierung unnötig sei.

Die IV-Stelle sowie die Luzerner Pensionskasse wiesen darauf hin, dass bei gewissen Aufgaben bei der Wahl der Rechtsform auch die Vorgaben des Bundes zu berücksichtigen seien. Schliesslich machten insbesondere die Spitäler geltend, dass neben der öffentlich-rechtlichen Anstalt auch andere Rechtsformen möglich sein sollten.

Wir wollen grundsätzlich an der Priorisierung der Wahl der Rechtsform festhalten. § 47 Absatz 3 OG soll aber in Ziffer I.1 des Entwurfs dahingehend formuliert werden, dass dann, wenn eine andere Rechtsform gleichermassen geeignet ist wie die öffentlich-rechtliche Anstalt, die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt gewählt werden soll.

3.2.1.2 Begriff

Insbesondere die CVP, die Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, die Luzerner Kantonalbank und die Luzerner Pensionskasse kritisierten die Verwendung des Begriffs Beteiligungen im Zusammenhang mit der in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Public Corporate Governance. Sie wiesen darauf hin, dass der Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch mit Finanzbeteiligungen gleichgesetzt werde und er deshalb in der im Mantelerlass PCG gewählten Form zu Verwirrungen führen könnte.

Unser Rat nimmt den Hinweis auf und verwendet neu den Begriff «rechtlich selbständige Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist» beziehungsweise «Organisationen mit kantonomer Beteiligung». Hingegen halten wir daran fest, Beteiligungen im Finanzvermögen vom Geltungsbereich der Public Corporate Governance auszunehmen, weil diese keine kantonalen Aufgaben erfüllen.

Weiter haben wir in diesem Zusammenhang in der Botschaft die Unterscheidung in Verwaltungs- und Finanzvermögen sowie den Vorgang der Widmung und Entwidmung (vgl. Kap. 2.3.5) näher umschrieben. Schliesslich haben wir gewisse Begriffe präzisiert, sodass zum Beispiel zum Umgang mit Organisationen mit kantonomer Beteiligung im Verwaltungsvermögen eine Eignerstrategie formuliert wird und die Bewirtschaftung des Finanzvermögens in einer Anlagestrategie festgesetzt wird.

3.2.2 Unvereinbarkeiten

Die Regelungen zu den Unvereinbarkeiten waren im Vernehmlassungsverfahren umstritten. Die FDP und die Grünliberalen stimmten den vorgeschlagenen Regelungen zu. Die FDP führte aus, dass mit diesen Bestimmungen Interessenkonflikte beim Kantonsrat vermieden werden könnten und der Regierungsrat damit seine Führungsverantwortung besser wahrnehmen könne. Gemäss der FDP sollten gelockerte Vorschriften zu den Unvereinbarkeiten bei Beteiligungen der Priorität C aber möglich sein.

Die CVP, die Grünen, die SVP und die SP hingegen kritisierten die Regelungen zu den Unvereinbarkeiten. Für die CVP sind die in die Vernehmlassung gegebenen Regelungen für den Kantonsrat zu einschränkend, und die SVP ist der Meinung, die bestehenden Ausnahmegründe würden genügen. Die SVP vertrat weiter die Meinung, dass der Geldgeber im strategischen Leitungsorgan einer Organisation Einsitz nehmen müsse. Die Grünen und die SP forderten einen Einsitz des Regierungsrates auch im strategischen Organ von privatrechtlichen Organisationen, an denen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hält. Die Grünen wollten sogar, dass gleichzeitig mehrere Regierungsräte Einsitz nehmen dürfen. Schliesslich forderten die Grünen, dass eine Delegation nur an Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung vorzusehen sei, nicht aber eine Delegation an Dritte.

Die Grünliberalen kritisierten, dass der Regierungsrat bei öffentlich-rechtlichen Organisationen im strategischen Leitungsorgan Einsitz nehmen müsse; es genüge, wenn er lediglich Einsitz nehmen könne.

Die Luzerner Pensionskasse und die Universität Luzern befürworteten ausdrücklich die Einsitznahme von Kantonsrätinnen und -räten in den strategischen Organen von öffentlich-rechtlichen Anstalten, weil diese die politische Sicht in das Gremium einbringen könnten. Die Spitäler hingegen hielten fest, dass Regierungsräte bei öffentlich-rechtlichen Anstalten wegen möglicher Interessenkonflikte nicht im strategischen Leitungsorgan Einsitz nehmen dürften, Verwaltungsangestellte oder Dritte hingegen schon.

Aufgrund der verschiedenen Einwände gegen die Regelungen der Unvereinbarkeiten haben wir diese etwas gelockert. Für die Mitglieder Ihres Rates soll bei Organisationen des privaten Rechts (Mehrheits- und Minderheitsbeteiligungen) der Einsitz im strategischen Leitungsorgan möglich sein. Wer jedoch als Kantonsrat oder Kantonsrätin im strategischen Leitungsorgan einer solchen Organisation Einsitz hat, darf nicht gleichzeitig Mitglied der AKK sein.

Bei Organisationen des öffentlichen Rechts soll der Einsitz im strategischen Leitungsorgan wegen möglicher Interessenkonflikte aber weiterhin ausgeschlossen bleiben.

Die Regelungen für unseren Rat hingegen haben wir unverändert gelassen.

3.2.3 Regelungen zu den Anstalten

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben die Regelungen zu den Anstalten grossmehrheitlich gutgeheissen.

Wir wollen diese Regelungen daher grundsätzlich unverändert belassen.

3.2.4 Oberaufsicht des Parlaments

Die Bestimmungen zur Oberaufsicht des Parlaments wurden von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern kontrovers beurteilt. Die Grünliberalen und die SP sowie die meisten Organisationen (mit Ausnahme der Luzerner Kantonalbank) waren einverstanden mit der vorgeschlagenen Regelung. Die CVP, die FDP und die SVP hingegen lehnten die Regelung ab. Die CVP begründete ihre Ablehnung damit, dass die Kompetenzen und die Rolle des Kantonsrates und insbesondere der AKK bei der Oberaufsicht im Gesetzesentwurf unklar geblieben seien und die Aufsichtsfunktion der AKK insbesondere in Bezug auf die öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit geeigneten Instrumenten gestärkt werden müsse. Die SVP vermisste ebenfalls Regelungen zu den Kompetenzen, zur Verantwortung und zur Berichterstattungspflicht der AKK. Die FDP machte geltend, dass die Möglichkeit bestehen müsse, dass die AKK einzelne Kommissionen – unter Wahrung des Kommissionsgeheimnisses – genauer informieren könnte oder dass die Kommissionen die AKK beauftragen könnten, in einer bestimmten Angelegenheit im Sinn der Oberaufsicht tätig zu werden. Die Grünen schliesslich forderten, dass es möglich sein müsse, dass Kommissionen betroffene Stellen direkt angehen könnten, ohne an den zuständigen Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin gelangen zu müssen.

Um die Rolle der AKK als Organ der Oberaufsicht des Kantonsrates deutlicher herauszuarbeiten, haben wir einerseits in die vorliegende Botschaft (vgl. Kap. 2.4) Erläuterungen dazu aufgenommen. Andererseits haben wir die Funktion der AKK als Organ der Oberaufsicht des Kantonsrates von der Geschäftsordnung für den Kantonsrat ins Kantonsratsgesetz übergeführt und in einem neuen § 21a KRG die Zielsetzung der Oberaufsicht, in einer Ergänzung zu § 27a KRG die Aufgaben bei der eigentlichen Prüftätigkeit und in einem neuen § 27b KRG die Berichterstattung der AKK verdeutlicht. Die für andere Kommissionen geforderte Kompetenz, die AKK auf Umstände aufmerksam zu machen, die eine Überprüfung im Rahmen der Oberaufsicht nahelegen, ist bereits nach geltendem Recht möglich (§ 10b Abs. 3 GOKR).

Die weiter geforderte direkte Kontaktnahme der Kommissionen mit der Verwaltung ohne vorgängige Anhörung oder ohne Beisein des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin wurde für die AKK als Organ der Oberaufsicht bereits im Jahr 2003, allerdings aus Gründen des Respekts zwischen den Gewalten, nur als ausnahmsweises Vorgehen, eingeführt (vgl. § 27a KRG). In der vorliegenden Vorlage wurde diese ausnahmsweise direkte Kontaktnahme auch auf Befragungen von Mitgliedern der Leitungsorgane von rechtlich selbstständigen Organisationen im Rahmen des übergeordneten Rechts ausgeweitet. Da die Führung der Verwaltung nach § 57 Absatz 1 KV Sache des Regierungsrates ist, geht es schon von Verfassungs wegen nicht an, den Kommissionen generell die Kompetenz zu erteilen, der Verwaltung direkt Aufträge zu erteilen oder sonst wie direkt in die Verwaltung zu intervenieren (vgl. Seiler, zu § 57, Rz. 10, in: Richli/Wicki, a.a.O.).

3.2.5 Berichtswesen

Das vorgeschlagene Berichtswesen (Planungsbericht Beteiligungsstrategie und Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie) fand sehr grosse Zustimmung, sowohl bei den Parteien als auch – mit Ausnahme der Luzerner Kantonalbank – bei allen Organisationen. Die SP und die SVP forderten jedoch, dass die Planungsberichte dem Parlament nicht nur zur Kenntnisnahme unterbreitet werden sollten, sondern dass dieses die Planungsberichte zu genehmigen habe.

Wir beantragen Ihnen, das Berichtswesen wie mit der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagen auszugestalten. Der Vorschlag ist auf das System der Sachgeschäfte im Kantonsratsgesetz abgestimmt. Die Beteiligungsstrategie wird als Planungsbericht ausgestaltet, der Bericht über die Umsetzung als Rechenschaftsbericht. Dem Charakter des Planungsberichtes entsprechend, nimmt der Kantonsrat von diesem in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme Kenntnis. Zudem kann das Parlament ein abweichendes Vorgehen empfehlen oder für die weiteren Planungsarbeiten Aufträge erteilen. Diese Möglichkeiten erachten wir als aussagekräftiger als eine allfällige (Nicht-)Genehmigung.

3.2.6 Eignerstrategie

Die FDP und die Grünliberalen sowie der Grossteil der Organisationen – mit Ausnahme der Gebäudeversicherung des Kantons Luzern, der Luzerner Kantonalbank und der Luzerner Pensionskasse – sind einverstanden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Eignerstrategie. Die Vorgaben seien sinnvoll, sofern normative und strategische Leitplanken vorgegeben würden, die dem strategischen Leitungsorgan den notwendigen Gestaltungsspielraum belassen und das operative Tagesgeschäft nicht beeinträchtigen würden. Die FDP fügt ihrer Zustimmung jedoch an, dass der Kantonsrat bei der Erarbeitung der Eignerstrategie einbezogen werden sollte, da er sonst (z.B. bei der Immobilienstrategie der Kantonsspitäler) nicht mitentscheiden könne.

Die Grünen, die SVP und die SP sind nicht einverstanden mit den Bestimmungen zur Eignerstrategie. Sie verlangen, dass diese nicht vom Regierungsrat, sondern vom Kantonsrat genehmigt wird. Gemäss den Ausführungen der CVP soll bei privatrechtlichen Organisationen mit kantonomer Beteiligung der Kantonsrat oder das Gesetz den minimalen kantonalen Kapitalanteil bestimmen. Für öffentlich-rechtliche Organisationen sei hingegen keine Eignerstrategie notwendig.

Gemäss § 57 KV führt unser Rat die kantonale Verwaltung, was im Rahmen der besonderen Gesetzesbestimmungen zu den Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, auch deren Steuerung umfasst. Aus diesem Grund wollen wir die Bestimmungen zur Eignerstrategie unverändert belassen. In den Erläuterungen zu dieser Vorlage werden die einzelnen Controlling-Instrumente und deren Zusammenwirken jedoch noch ausführlicher illustriert und ausgeführt. Dem Kantonsrat stehen bei der Beratung des Planungsberichtes zur Beteiligungsstrategie und der jährlichen Berichterstattung unseres Rates zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie sowie mit der Möglichkeit, besondere Planungsberichte zu verlangen, umfangreiche Möglichkeiten zur Mitwirkung offen.

3.2.7 Wahl des strategischen Leitungsorgans

Die CVP, die Grünliberalen sowie die Mehrheit der Organisationen – mit Ausnahme des Luzerner Kantonsspitals, der Luzerner Kantonalbank und der Universität – sind einverstanden mit den vorgeschlagenen Bestimmungen zur Wahl des strategischen Leitungsorgans.

Die SVP hingegen fordert, dass der Kantonsrat das strategische Leitungsorgan zu wählen habe. Weiter fordert die SVP, das Anforderungsprofil für die Mitglieder der strategischen Leitungsorgane sei zu präzisieren. Die Grünen und die SP schliesslich verlangen, dass bei der Wahl der strategischen Leitungsorgane auf eine breite Interessenzusammensetzung zu achten sei.

Wir beantragen, die Bestimmungen zur Wahl des strategischen Leitungsorgans unverändert zu belassen. Auf Verordnungsstufe sollen die Details zum Anforderungsprofil jedoch präzisiert werden. Als Wahlvoraussetzungen gelten unter anderem Kriterien wie Führungserfahrung, Kenntnisse in den Bereichen Finanzen, Recht und Personal sowie Branchenkenntnisse. Schon im Interesse des Kantons ist auf eine breite, auf die Organisation zugeschnittene Zusammensetzung der Gremien zu achten. Das konkrete Anforderungsprofil soll mit den strategischen Organen der einzelnen Organisationen erarbeitet werden. Massgeblich für die Wahl von Mitgliedern des strategischen Leitungsorgans sollen jedoch die Aufgaben der Organisation und nicht die Nähe zur Politik sein.

3.2.8 Leistungsvereinbarungen

Die Vorgaben zu den Leistungsvereinbarungen fanden sowohl bei den Parteien (CVP, Grüne, Grünliberale und SP) als auch bei den Organisationen eine breite Unterstützung. Die FDP wies darauf hin, dass den übrigen Leistungserbringern nach Beschluss der Leistungsvereinbarung genügend Zeit eingeräumt werden müsse, damit sie die Leistungsvereinbarung umsetzen könnten. Die SVP forderte eine genauere Definition der Begriffe «grosse Bedeutung» und «grosses Risiko» und eine Genehmigung von Leistungsvereinbarungen mit grosser Bedeutung und hohem Risiko durch den Kantonsrat.

Unser Rat will die Bestimmungen zu den Leistungsvereinbarungen unverändert lassen. Die Leistungsvereinbarungen werden grundsätzlich im Rahmen des operativen Geschäfts abgeschlossen. Wird eine kantonale öffentliche Aufgabe ausgelagert, liegt es grundsätzlich nicht mehr in der Kompetenz Ihres Rates, die Leistungsvereinbarung abzuschliessen. Andernfalls müsste die Aufgabe wieder in die zentrale Verwaltung integriert werden.

3.2.9 Steuerung der übrigen Leistungserbringer

Die Bestimmungen zur Steuerung der übrigen Leistungserbringer fanden grosse Zustimmung. Nur die FDP und die SVP machten Vorbehalte geltend. Die FDP verlangte auch hier, dass den Leistungserbringern nach Beschluss der Leistungsvereinbarung genügend Zeit eingeräumt werden müsse, damit sie die Leistungsvereinbarung umsetzen könnten. Die SVP verlangte auch bei der Steuerung von Leistungserbringern mehr Einfluss Ihres Rates.

3.3 Fazit

Die Vernehmlassungsantworten waren im Grundsatz zustimmend. Es zeigte sich aber auch, dass insbesondere zum Thema Unvereinbarkeiten im Zusammenhang mit der Einsitznahme von Vertreterinnen und Vertretern Ihres Rates sowie unseres Rates in den strategischen Leitungsorganen von Organisationen mit kantonaler Beteiligung unterschiedliche Auffassungen bestehen. Weiter zeigte sich, dass in gewissen Bereichen noch Konkretisierungs- und vor allem auch Informationsbedarf besteht.

Wir haben bei der Überarbeitung der Vorlage die wichtigsten Anliegen aus der Vernehmlassung berücksichtigt, soweit damit keine neuen Widersprüche im neuen System entstanden. Weiter haben wir in gewissen Bereichen die Ausführungen und Erläuterungen ergänzt und klarer formuliert.

4 Die Gesetzesbestimmungen im Einzelnen

4.1 Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG)

Die im Zusammenhang mit den Public-Corporate-Governance-Regeln notwendigen Gesetzesänderungen werden in einem Mantelerlass zusammengefasst. Im Mantelerlass findet sich zunächst die Änderung des Organisationsgesetzes, da dieses Gesetz die grundlegende Ordnung zur Übertragung kantonaler Aufgaben sowie der Beteiligung des Kantons an Organisationen ausserhalb der Verwaltung enthält. Sodann sind im Mantelerlass – in der Reihenfolge der Nummerierung der Erlasse in der Systematischen Rechtssammlung – die Änderungen der weiteren Gesetze aufgeführt, die im Zusammenhang mit der Public-Corporate-Governance-Normierung vorzunehmen sind. Die Gesetzesänderungen werden im Folgenden in dieser Reihenfolge erläutert (vgl. Kap. 4.1.1).

4.1.1 Änderung von Gesetzen

4.1.1.1 Organisationsgesetz

Ausser den Organisationsbestimmungen enthält das Organisationsgesetz verschiedene Bestimmungen zur Aufgabenerfüllung unseres Rates und der von unserem Rat geführten Verwaltung. In § 22 Absatz 2 regelt das Organisationsgesetz die Aufgabenübertragung an Anstalten und andere Organisationen. Mit dem vorliegenden Entwurf werden die Aufgabenübertragung und die rechtlich selbständigen Organisationen in den eigenständigen Teilen IV und V des Gesetzes neu gefasst. Diese handeln zum einen von der Übertragung kantonaler Aufgaben an Personen und Organisatio-

nen des öffentlichen und des privaten Rechts ausserhalb der Verwaltung (§§ 45 und 46) und zum andern von den rechtlich selbständigen Organisationen, denen kantonale Aufgaben zur Erfüllung übertragen sind und an denen der Kanton beteiligt ist (§§ 47–57). In diesem Gesetzesteil finden sich die grundlegende Bestimmungen zum Hauptfall der öffentlich-rechtlichen Organisationen mit kantonaler Beteiligung, den Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit (§§ 51 ff.).

Zu den geänderten Bestimmungen im Einzelnen:

§ 22

Der bisherige Absatz 2, wonach durch die Rechtsordnung Aufgaben an selbständige Anstalten, interkantonale oder interkommunale Organisationen, gemischtwirtschaftliche Unternehmen oder privatrechtliche Organisationen übertragen werden können, wird durch einen Verweis auf die ausführlicheren Bestimmungen der §§ 45 ff. ersetzt.

§ 45

Gemäss § 14 KV kann der Kanton die Erfüllung seiner Aufgaben an Personen und Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen. Absatz 1 nimmt diese Verfassungsbestimmung auf. Aus der systematischen Einordnung im Aufgabenteil der Verfassung ergibt sich, dass es sich bei den übertragenen Aufgaben hauptsächlich um (kantonale) Sachaufgaben handelt. Mit der Übertragung von Sachaufgaben kann darüber hinaus die Wahrnehmung von Teilen der staatlichen Funktionen der Rechtsetzung und der Rechtspflege verbunden werden. Zu denken ist an Anstalten, welche die Benützung ihrer Einrichtungen in einem Anstaltsreglement regeln, oder an andere Organisationen, die auf Einsprache hin ähnlich wie in einem Behördenverfahren Entscheide erlassen (vgl. § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, VRG; SRL Nr. 40). Vorbehalten bleibt indes das verfassungsrechtliche Legalitätsprinzip, wonach alle wichtigen Rechtsnormen im Gesetz enthalten sein müssen und somit auch die Übertragung von Aufgaben mit Ausnahme der untergeordneten administrativen Hilfstätigkeiten grundsätzlich im Gesetz zu regeln ist. Sodann ist im Hinblick auf die Übertragung zu prüfen, ob öffentliche Interessen nicht gegen eine Übertragung stehen und insbesondere die Grundrechte gewährleistet werden (Rechtsgleichheit und Willkürverbot, Wirtschaftsfreiheit u. a. m.) sowie Rechtsschutz und Aufsicht sichergestellt sind (vgl. zum Ganzen Botschaft B 123 zum Entwurf einer neuen Kantonsverfassung, in: GR 2006 S. 1737 und Richli, Rz. 6 ff. zu § 14 KV, in: Richli/Wicki: a. a. O., sowie die Ausführungen in Kap. 1.4.1).

Zu beachten ist, dass übergeordnetes Recht die Übertragung einer Aufgabe an eine Organisation ausserhalb der kantonalen Verwaltung vorschreiben kann. Als Beispiel ist die bundesrechtliche Vorschrift von Artikel 54 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20) zu erwähnen, wonach die IV-Stellen als öffentlich-rechtliche Anstalten des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit einzurichten sind.

Absatz 2 nimmt den Grundsatz der Verfassung, wonach die Aufgaben regelmässig im Hinblick auf die Notwendigkeit und die geeignete Trägerschaft zu überprüfen sind, hinsichtlich der Aufgabenübertragung auf. Ergebnis der Überprüfung der Trägerschaft kann die Übertragung der Aufgabenerfüllung an eine Organisation des öffentlichen oder des privaten Rechts ausserhalb der Verwaltung oder die Rückübertragung der Aufgabenerfüllung in die Verwaltung sein. Die Mitwirkung des Kantonsrates ist über den besonderen Planungsbericht im Sinn von § 47 Absatz 4 OG und die Beteiligungsstrategie (§ 20c Abs. 2 Entwurf FLG) gewährleistet. Zudem obliegen dem Kantonsrat die für Aufgabenübertragungen oder -rückübertragungen notwendigen Erlassänderungen und die erforderlichen Finanzbeschlüsse.

§ 46

Diese Bestimmung umschreibt, wie sich der Kanton an den rechtlich selbständigen Organisationen, welchen er kantonale Aufgaben überträgt, beteiligen kann (Abs. 1). Eine Beteiligung ist mittels Finanz- und Sacheinlagen (z.B. Dotationskapital oder Gebäude) möglich. Unabhängig davon kann eine Beteiligung des Kantons auch oder nur durch die Abordnung von Kantonsvertreterinnen und -vertretern in das strategische Organ einer rechtlich selbständigen Organisation (z.B. einer durch interkantonalen Vertrag geschaffenen Einrichtung) wahrgenommen werden. Vom Umfang der kantonalen Beteiligung her sind Allein-, Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen möglich.

Selbständige Organisationen sind Trägerinnen von Rechten und Pflichten und verfügen über eigene Organe. Demgegenüber gelten bloss Anlagen des Finanzvermögens nicht als Beteiligungsform im Sinn dieser Bestimmung (Abs. 2). Die Anlagen des Finanzvermögens dienen lediglich dem Erhalt und der Vermehrung des kantonalen Vermögens (z.B. Wertschriften von Aktiengesellschaften durch deren Dividendenträge und Kursentwicklung).

§ 47

Die Rechtsform ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Schaffung einer rechtlich selbstständigen Organisation. Die weitaus am häufigsten vorkommende Rechtsform des öffentlichen Rechts ist die Anstalt (vgl. §§ 51 ff.). Beliebte Rechtsformen des privaten Rechts sind die Aktiengesellschaft, die Stiftung und der Verein. Die Rechtsform beeinflusst die Ausgestaltungsmöglichkeiten der Steuerungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten und hat Auswirkungen bis hin zur Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch das Parlament.

In Absatz 2 werden einige wichtige Kriterien, welche die Wahl der Rechtsform mitbestimmen, aufgeführt. Zu berücksichtigen sind hauptsächlich die Art der zu erbringenden Leistungen (z.B. im Rahmen von öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnissen oder privatrechtlichen Vertragsverhältnissen), eine allfällige Konkurrenzsituation etwa von privatwirtschaftlichen Anbieterinnen auf dem Markt, die Notwendigkeit der Beteiligung Dritter und nicht zuletzt das Bedürfnis nach politischer Steuerung durch die Behörden beziehungsweise spiegelbildlich das Bedürfnis der geschaffenen Organisation nach Autonomie. Es soll hier keine Auslegeordnung über die Besonderheiten der Rechtsformen des öffentlichen und des privaten Rechts erstellt werden; weiterführende Hinweise haben wir Ihnen bereits in verschiedenen Botschaften unseres Rates und im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen zu Themen der Aufgabenübertragung gegeben (vgl. die Ausführungen in der Botschaft B 116 zu Modellen der Rechtsformen öffentlicher Spitäler, in: GR 2006 S. 968, und in der Botschaft B 162 zu Modellen des Lehrmittelverlags, in: GR 2007 S. 126, sowie die umfangreiche juristische Spezialliteratur).

Absatz 3 legt eine Art Präferenzregel für die öffentlich-rechtliche Anstalt fest. Nach den bisherigen Erfahrungen im Kanton Luzern steht die Anstalt als Rechtsform für die wichtigeren der zu übertragenden Aufgaben im Vordergrund. Zu beachten ist insbesondere, dass die Rechtsformen des privaten Rechts (Aktiengesellschaft, Körperschaften wie Genossenschaften und Vereine) vom Bundesrecht vorgegeben sind und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten durch kantonales Recht eingerichtet werden. Die Wahl der Rechtsform bleibt in jedem Fall eine Sache der politischen Verhandlung.

Die Absicht, neue rechtlich selbständige Organisationen zu schaffen, soll Ihrem Rat in der Regel mittels eines Planungsberichtes gemäss dem Kantonsratsgesetz unterbreitet werden müssen (Abs. 4). Hauptsächlich geht es um die Errichtung von öffentlich-rechtlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. Selbstverständlich kann auch ein Planungsbericht unterbreitet werden, wenn lediglich eine Beteiligung an einer bestehenden, von Dritten geschaffenen Organisation geplant ist. Die Notwendigkeit eines Planungsberichtes entfällt, wenn Ihr Rat mittels Motion verbindlich die Änderung eines Gesetzes oder dessen Erlass verlangt. In diesem Fall kann die künftige Erfüllung einer kantonalen Aufgabe durch eine neu geschaffene Organisation mit der Gesetzesbotschaft beraten werden.

§ 48

Diese Bestimmung regelt die Einsitznahme von Mitgliedern unseres Rates und des Staatsschreibers oder der Staatsschreiberin in die strategischen Leitungsorgane von rechtlich selbstständigen Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts. Die Mitglieder unseres Rates sollen bei Organisationen in der Form des öffentlichen Rechts Einsitz in das strategische Organ nehmen (Abs. 1). Diese Regelung zielt auf eine optimale Wahrung der öffentlichen Interessen in den eigenen kantonalen Anstalten und in den interkantonalen Organisationen ab. Die Mitwirkung des zuständigen Departementsvorstehers oder der zuständigen Departementsvorsteherin in den kantonalen Anstalten hat sich bewährt (vgl. Kap. 2.6.2). Insbesondere können die Aufsicht und die Eignerstrategie rasch und effizient wahrgenommen und durchgesetzt werden. Im Einzelfall kann auf die Einsitznahme verzichtet werden, namentlich wenn es der Zweck und die Aufgabe der Anstalt sowie die Beteiligungsstrategie als geboten erscheinen lassen. Bei den interkantonalen Körperschaften und Gremien ist die Vertretung durch das zuständige Regierungsmitglied erwünscht und die Regel.

Bei den gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften nach Artikel 762 OR, den Stiftungen, den Vereinen und den Genossenschaften soll eine Einsitznahme möglich sein. Dies ist zum Beispiel dann angezeigt, wenn – wie bei den gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften nach Artikel 762 OR möglich – dem Kanton in den Statuten der Gesellschaft das Recht eingeräumt wird, einen Vertreter in den Verwaltungsrat zu entsenden (z.B. Vereinigte Schweizer Rheinsalinen). Auch bei Stiftungen (z.B. Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern), Vereinen und Genossenschaften soll der Einsitz im strategischen Leitungsorgan für ein Mitglied unseres Rates oder den Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin möglich sein, wenn es die Wichtigkeit der Beteiligung erfordert, wenn es die Statuten entsprechend vorsehen, wenn eine entsprechende Vertretung aufgrund der Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans

erwünscht und die Regel ist oder wenn es um die Wahrung öffentlicher Interessen des Kantons geht.

Die in Absatz 2 enthaltene Aufzählung ist abschliessend zu verstehen. Ausdrücklich nicht aufgeführt wird die privatrechtliche Aktiengesellschaft nach Artikel 620 ff. OR. Ein Verwaltungsratsmandat in einer Aktiengesellschaft ist höchstpersönlicher Natur. Der Kanton als solcher ist nicht als Mitglied des Verwaltungsrates wählbar. An Stelle einer juristischen Person können nach Artikel 707 Absatz 3 des schweizerischen Obligationenrechts (OR) deren Vertreter gewählt werden. Wahlorgan bleibt aber die Generalversammlung der Aktiengesellschaft. Der Vertreter unterliegt nach Artikel 717 OR (wie alle anderen Mitglieder des Verwaltungsrates) der Treuepflicht gegenüber der Aktiengesellschaft. Diese Treuepflicht aus dem Verwaltungsratsmandat geht der Treuepflicht zur delegierenden juristischen Person vor. Der Vertreter hat als Mitglied des Oberleitungsorgans der Aktiengesellschaft primär deren Interessen wahrzunehmen. Der Umfang der Weisungsbefugnis des Kantons entspräche der Freiheit eines unabhängigen Verwaltungsratsmitglieds bei der pflichtgemässen und sorgfältigen Ausübung seines Ermessens. Dem Gesellschaftsinteresse widersprechende Weisungen sind rechtswidrig (vgl. Martin Wernli, Basler Kommentar Obligationenrecht, N 37 zu Art. 707). Gerade in heiklen Situationen wäre das am besten informierte Regierungsmitglied an seine Treuepflicht gegenüber der Aktiengesellschaft gebunden und dürfte sein Wissen nicht dem Regierungskollegium weitergeben. Bei widersprüchlichen Interessen müsste das Regierungsmitglied bei den entsprechenden Regierungsgeschäften sogar in den Ausstand treten, weil die Interessen der Aktiengesellschaft vorgehen. Aus Sicht des Kantons ist die Handlungsfähigkeit der Regierung vorrangig. Deshalb ist – wenn es das öffentliche Interesse nicht erfordert – von einem Verwaltungsratsseinsitz eines Regierungsrates abzusehen.

Sowohl in den Fällen nach Absatz 1 wie auch nach Absatz 2 ist eine Delegation an Verwaltungsangestellte oder ausnahmsweise an beauftragte Dritte möglich (Abs. 3).

§ 49

Die rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, erfüllen öffentliche Aufgaben und werden im Rahmen der Rechtsordnung von unserem Rat gesteuert. Die Organisationen des öffentlichen Rechts sind Regierung und Verwaltung stärker verbunden als die Organisationen des privaten Rechts. Es wird daher vorgeschlagen, dass die Mitglieder der strategischen und operativen Leitungsorgane solcher Organisationen und der Revisionsstelle dem Kantonsrat und den Gerichten nicht angehören dürfen. Die verfassungsmässige Grundlage dieser Unvereinbarkeitsvorschrift für die Mitglieder Ihres Rates und der Gerichte bildet § 33 Absatz 3 KV. Von der Unvereinbarkeitsvorschrift nicht erfasst sind die Organisationen des privaten Rechts. Damit wird dem Milizcharakter des Kantonsparlaments Rechnung getragen.

§ 50

Das Beteiligungs- und das Beitragscontrolling, also die Steuerung der Organisationen mit Beteiligung des Kantons einerseits und der Staatsbeiträge an solche Organisationen mittels Leistungsvereinbarungen andererseits, ist Aufgabe unseres Rates. Die Einzelheiten dazu regelt das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (vgl. §§ 20a ff. und 20i ff. Entwurf FLG).

§ 51

Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen sollen, sind durch Gesetze zu gründen. In das Organisationsgesetz sind die grundsätzlichen Bestimmungen aufzunehmen, die der Bedeutung dieser Organisationsform für den Kanton gerecht werden. Deshalb legt Absatz 1 fest, dass durch Gesetz Name, Sitz und Zweck der Anstalt sowie die grundlegenden Aufgaben, die Organe, der Umfang der Autonomie und die Finanzierung der Anstalt geregelt werden müssen. Unter den Vorschriften zur Finanzierung sind allfällige Bestimmungen zum Dotationskapital, zur Staatsgarantie und zur Gewinnrückführung zu verstehen.

Mit dem Vorbehalt interkantonalen Verträge in Absatz 2 wird dem Umstand Rechnung getragen, dass zahlreiche Anstalten, namentlich im Schulbereich, nicht durch ein kantonales Gesetz, sondern durch Verträge zwischen Kantonen geschaffen wurden (vgl. z.B. Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch vom 25. Juni 2003; SRL Nr. 355).

§ 52

Diese Bestimmung regelt die grundlegende Organisation von Anstalten. In Absatz 1 sind die wichtigsten Organe genannt. Jede Anstalt verfügt über ein strategisches Leitungsorgan (mit unterschiedlichen Bezeichnungen wie Statistikrat, Universitätsrat, Verwaltungskommission der Gebäudeversicherung, Spitalrat des Luzerner Kantons-spitals, Verbundrat des Verkehrsverbundes Luzern) und ein operatives Leitungsorgan

(Direktion usw.) sowie eine Revisionsstelle. Mit den Begriffen «strategisches Leitungsorgan» und «operatives Leitungsorgan» ist kein bestimmtes Führungsmodell, insbesondere der Geschäftsleitung der Anstalt, verbunden, wie im Vernehmlassungsverfahren befürchtet worden war. Soweit Gesetz und Verordnung Spielraum lassen oder Bestimmungen nötig sind, soll die Anstalt die Aufgaben ihrer Organe reglementarisch regeln.

Absatz 2 legt die wichtigsten Aufgaben des strategischen Organs fest. Dazu gehört insbesondere die Oberleitung der Anstalt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Eignerstrategie unseres Rates, die Wahl des operativen Leitungsorgans und der Abschluss von Leistungsvereinbarungen nach § 20i Entwurf FLG. Das strategische Organ ist unserem Rat rechenschaftspflichtig (vgl. § 20h Entwurf FLG).

Gemäss Absatz 3 soll unser Rat das strategische Leitungsorgan der Anstalt vor wichtigen Entscheidungen anhören. Zu denken ist insbesondere an die Festlegung der Eignerstrategie.

§ 53

In der Regel wählt unser Rat die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans einer Anstalt. Ausnahmsweise kann er nicht alle Mitglieder bestimmen (z. B. Luzerner Pensionskasse, in deren Vorstand auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter/innen Einsitz haben). Mit einem Vorbehalt in Absatz 1 wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Dem zuständigen Wahlorgan des strategischen Leitungsorgans soll ein Abberufungsrecht zustehen (Abs. 2). Dabei finden die Verfahrensrechte des Verwaltungsrechtspflegegesetzes Anwendung (u. a. zum rechtlichen Gehör). Eine Abberufung ist nur aus wichtigen Gründen zulässig. Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Organ und der Behörde stellen in der Regel keinen ausreichenden Grund dar, ein Organ oder ein Mitglied während der Amtszeit abzurufen.

Soweit erforderlich, bestimmt der Regierungsrat die externe Revisions- oder Kontrollstelle (vgl. § 2 Finanzkontrollgesetz, FKG; SRL Nr. 615).

§ 54

Einer in Entschädigungsfragen in Unternehmen zunehmend empfindlich reagierenden Öffentlichkeit kann es problematisch erscheinen, wenn strategische Leitungsorgane die Entschädigung für ihre Tätigkeit selbst festlegen. Die Bestimmung legt daher fest, dass unser Rat die Entschädigung der Mitglieder der strategischen Leitungsorgane von Anstalten festlegt oder zumindest genehmigt.

§ 55

Diese Bestimmung stellt klar, dass eine Genehmigung unseres Rates erforderlich ist, wenn sich eine Anstalt an weiteren Organisationen beteiligen will. Über solche Drittbeteiligungen soll nicht nur das strategische Organ der Anstalt entscheiden dürfen, haben sie doch weitreichende Folgen für den kantonalen Finanzhaushalt und könnten allenfalls einen Kreditbeschluss Ihres Rates nötig machen.

§ 57

Unser Rat soll jede Anstalt einem Departement zuordnen. Diese Zuordnung hat eine administrative Funktion (z. B. wenn politische Geschäfte aus dem Aufgabengebiet der Anstalt durch das zuständige Departement vorzubereiten sind) und stellt im Sinn einer guten Public Corporate Governance Transparenz her. Im Wesentlichen soll der in der Rechtssammlung veröffentlichte Beschluss über die Zuordnung der selbständigen Anstalten und Körperschaften zu den Departementen vom 6. Mai 2003 (SRL Nr. 37a) vervollständigt werden. Die Verordnung soll alle Anstalten, auch die interkantonalen, auflisten. Welches Departement für eine Beteiligung an einer Organisation des privaten Rechts oder für Beteiligungen im Finanzvermögen zuständig ist, wird im Beteiligungsspiegel aufgezeigt werden.

4.1.1.2 Kantonsratsgesetz

Im Kantonsratsgesetz sollen die Bestimmungen zu den ständigen Kommissionen (§§ 20a–31) ergänzt werden. Mit dieser Ergänzung werden einerseits in Bezug auf das Beteiligungs- und das Beitragscontrolling die in § 50 KV verankerte Oberaufsicht Ihres Rates über die sogenannten anderen Träger öffentlicher Aufgaben und andererseits die Informationsrechte der Kommissionen näher beschrieben.

Zu den geänderten Bestimmungen im Einzelnen:

§ 21a

Gemäss Verfassung hat Ihr Rat die Oberaufsicht über unseren Rat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben sowie über die Geschäftsführung des Kantonsgerichtes. Als Konkretisierung dieser Verfassungsnorm sollen in einem neuen § 21a die wichtigsten Regelungen festgehalten werden. Bislang wurde das Konzept, dass die AKK das Organ der Oberaufsicht des Kantonsrates ist, in der Geschäftsordnung für den Kantonsrat (§ 9 Abs. 1 GOKR) festgeschrieben. Diese Zuständigkeitsnorm soll neu in Absatz 1 auf Gesetzesstufe normiert werden. Vorbehalten bleiben weiterhin die Bestimmungen über die parlamentarische Untersuchungskommission, welche Ihr Rat zur Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite in Ihrem Rat oder im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht einsetzen kann (vgl. §§ 31a–31h KRG).

In Absatz 2 wird der Gegenstand der Oberaufsicht verdeutlicht.

§ 24

Diese Bestimmung regelt die Mitwirkung von Personen in den Kommissionen Ihres Rates, welche nicht Ihrem Rat angehören. In Absatz 2 wird der Kreis der Personen, von denen sich die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher begleiten lassen können, auf die Mitglieder der Leitungsorgane der Organisationen, denen gemäss § 45 Entwurf OG kantonale Aufgaben übertragen sind, ausgedehnt. Deshalb ist auch die Sachüberschrift des Paragraphen anzupassen.

§ 25

Die Kommissionen Ihres Rates verfügen bereits heute über weitgehende Informationsrechte. Für die rechtlich selbständigen Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, drängen sich differenziertere Regelungen auf. Neu wird in Absatz 1d präzisiert, dass sich Besichtigungen durch Kommissionen Ihres Rates auf die kantonale Verwaltung beschränken müssen. Weiter wird in Absatz 2 festgehalten, dass die Kommissionen bei den selbständigen Organisationen eine Befragung erst vornehmen dürfen, wenn aus ihrer Sicht die Informationen unseres Rates und der Verwaltung nicht ausreichen. Diese Kaskade trägt der Bedeutung der Steuerung durch unseren Rat Rechnung. Bei ihren direkten Befragungen haben sich die Kommissionen grundsätzlich an die strategischen Leitungsorgane zu wenden, wobei die Mitglieder der strategischen Leitungsorgane sich durch weitere Personen begleiten oder ausnahmsweise vertreten lassen können. Beschränkungen bei den Auskünften aufgrund des übergeordneten Rechts sind möglich.

Mit den Änderungen im bisherigen Absatz 2 (neu 3) wird präzisiert, dass der zuständige Departementsvorsteher oder die zuständige Departementsvorsteherin sowohl an der Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch der Sachverständigen und der Mitglieder der strategischen Leitungsorgane teilnehmen kann.

§ 27

Wir verweisen auf die Ausführungen zu den analogen neuen Regelungen in § 25.

§ 27a

Unter der neuen Sachüberschrift «Prüftätigkeit der Aufsichts- und Kontrollkommission» wird in Absatz 1 redaktionell leicht angepasst die bisherige Bestimmung übernommen, wonach die Aufsichts- und Kontrollkommission und ihre Ausschüsse wie die übrigen Kommissionen beziehungsweise deren Ausschüsse über die Informationsrechte der §§ 25–27 KRG verfügen. Zur Konkretisierung ihrer Prüftätigkeit im Rahmen der Oberaufsicht werden zusätzlich die drei wesentlichen Kriterien dieser Prüfung aufgeführt.

Absatz 2 beschreibt weiter die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Aufsichts- und Kontrollkommission mit der Finanzkontrolle. Diese vom bisherigen § 9 Absatz 3 GOKR ins Kantonsratsgesetz übergeführte Norm soll systematisch bei den Instrumenten der Prüftätigkeit eingeordnet werden. Die Einsicht umfasst die von den Controllern der Departemente und der Gerichte erstellten Berichte, einschliesslich der Statusberichte aus dem internen Kontrollsystem (vgl. § 12 Abs. 1 Finanzkontrollgesetz).

Ebenfalls unter diesen Titel fallen die als ausserordentliche Prüfinstrumente im bisherigen § 27a aufgeführten zusätzlichen Informationsrechte (Befragungen und Besichtigungen ohne vorgängige Anhörung oder ohne Beisein des Departementsvorstehers; Abs. 3). Dieses Befragungsrecht wird auf die Mitglieder der Leitungsorgane von Organisationen, denen kantonale Aufgaben zur Erfüllung übertragen sind, ausgedehnt.

§ 27b

Im neuen § 27b werden die Berichterstattungspflichten der AKK systematisiert. Da unser Rat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons Adressat der Oberaufsicht ist, richten sich die Berichte des Oberaufsichtsorgans auch bei den Organisationen, denen kantonale Aufgaben zur Erfüllung übertragen sind, primär an unseren Rat. Hinsichtlich des Gerichtswesens ist das Obergericht oder das Verwaltungsgericht beziehungsweise gemäss unserer Botschaft B 25 vom 6. Dezember 2011 das Kantonsgericht einzusetzen (Abs. 1).

Macht die Aufsichts- und Kontrollkommission von ihrem ausserordentlichen Informationsrecht nach § 27a Absatz 3 Gebrauch, ist der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin gemäss bisherigem Recht (geltender § 27a Abs. 3) einzubeziehen (Abs. 2).

Da die Aufsichts- und Kontrollkommission die Oberaufsicht für Ihren Rat ausübt (§ 21 Abs. 1), muss sie Ihnen auch periodisch über ihre Tätigkeit berichten (Abs. 3). Mit der Berichterstattung sollen keine Einzelfälle aufgezeigt und kein spezifisches Vorgehen im Rahmen der Oberaufsicht im Plenum Ihres Rates und damit in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Ziel der Berichterstattung ist es, Ihrem Rat eine Übersicht über die Oberaufsichtstätigkeit, die eingesetzten Instrumente sowie über Tendenzen und Entwicklungen zu geben. Dem entspricht auch die Kenntnisnahme von dem Bericht durch Ihren Rat. Tätigkeitsbericht und Kenntnisnahme vom Bericht sind Ausdruck der jüngeren Parlamentspraxis, die nun im Gesetz verankert werden soll. Eine Berichterstattung im selben Rahmen soll neu auch gegenüber anderen ständigen Kommissionen möglich sein (Abs. 4).

§ 28

In diesem Paragraphen werden lediglich ein Verweis aktualisiert und die Bezeichnung «Beamte» durch «Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung» ersetzt.

4.1.1.3 Behördengesetz

§ 3

Mit dem Verweis auf Unvereinbarkeitsbestimmungen in besonderen Erlassen wird der neuen Bestimmung von § 49 Entwurf OG Rechnung getragen.

4.1.1.4 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen

Der Teil II des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen umfasst unter «Steuerung» folgende Abschnitte:

1. Controlling (Zielsetzung, Massnahmenplanung, Umsetzung, Überprüfung),
2. Finanzpolitische Steuerung,
3. Aufgaben- und Finanzplan,
4. Voranschlag,
5. Berichterstattung,
6. Steuerung auf Verwaltungsebene.

Neu sollen die PCG-Bestimmungen anschliessend an § 20 als Abschnitte 7 «Steuerung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung» und 8 «Beitragscontrolling» eingefügt werden.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

§ 4 Absatz 2c

Die Terminologie wird vereinheitlicht, indem der Begriff «Institutionen» durch «Organisationen» ersetzt wird.

§ 20a

Nicht alle Organisationen mit kantonalen Beteiligung bedürfen einer gleich starken Steuerung. Eine Organisation mit hohem Risiko oder politischer Wichtigkeit für den Kanton soll intensiver betreut werden als andere.

Massgeblich für die Risikobewertung gemäss § 24 Unterabsatz b der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (FLV; SRL Nr. 600a) sind einerseits die Eintretenswahrscheinlichkeit und andererseits die potenzielle Schadenhöhe. Die Schadenhöhe umfasst nicht nur die finanziellen, sondern auch die politischen Auswirkungen, wie öffentliche Wahrnehmung oder betroffene Arbeitsplätze. Der höhere Wert einer Organisation bestimmt die Klassierung bei der Schadenhöhe. Die Risiken werden in die drei Kategorien A (hohes Risiko), B (mittleres Risiko) und C (tiefes Risiko) eingeteilt.

Schadenhöhe	5	A	A	A	A	A
	4	B	B	A	A	A
	3	B	B	B	A	A
	2	C	C	B	B	A
	1	C	C	B	B	A
		1	2	3	4	5
		Eintretenswahrscheinlichkeit				

Abb. 10: Risikomatrix

§ 20b

Der Zweck des Beteiligungscontrollings ist die umfassende Steuerung des Kantons analog einem Konzern. Dabei ist ein Mittelweg zu finden zwischen einer für alle Beteiligungen geltenden Standardisierung der Instrumente und der adäquaten Einzelfallbetrachtung.

§ 20c

Die ausgelagerten Einheiten sollen so organisiert und gesteuert werden, dass die Umsetzung der neuen Kantonsstrategie (§ 18 Abs. 2a FLG) bestmöglich gewährleistet ist. Deshalb unterliegen sie auch dem Controlling unseres Rates nach § 4 Absatz 2 FLG, welches die Zielsetzung, die Massnahmenplanung, die Umsetzung der Massnahmen und die Überprüfung des staatlichen Handelns umfasst. Die Integration des Beteiligungscontrollings ins Gesamtsteuerungssystem ist in Kapitel 2.5 beschrieben. Um dem strategischen Charakter der Beteiligungsstrategie gerecht zu werden, soll diese nicht jährlich, sondern alle vier Jahre aktualisiert werden. Bei der Beteiligungsstrategie handelt es sich um einen Planungsbericht, von dem Ihr Rat in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme Kenntnis nehmen kann (§ 79 Abs. 3 KRG). Zu einzelnen Teilen von Planungsberichten können die Mitglieder Ihres Rates die Absicht unseres Rates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen (§ 79 Abs. 1 KRG). Zudem kann Ihr Rat unserem Rat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlagen Aufträge erteilen (§ 79 Abs. 4 KRG).

§ 20d

Wie über die Verwaltung soll unser Rat Ihrem Rat auch über die ausgelagerten Einheiten jährlich einen Rechenschaftsbericht vorlegen. Dieser Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie ist nicht Bestandteil des Jahresberichts, soll aber gleichzeitig mit diesem jeweils in der Junisession beraten werden können.

Die fachlich zuständigen Departemente entwerfen in Koordination mit dem Finanzdepartement die Berichtsteile über die ihnen zugeordneten Organisationen mit kantonaler Beteiligung. Sie nehmen dazu deren Risikoeinteilung vor und kommentieren diese. Der Detaillierungsgrad der Berichterstattung soll der Risikokategorie entsprechen (vgl. Kap. 2.5.3).

20e

Vergleiche dazu das Kapitel über die Eignerstrategie (Kap. 2.5.2). Eignerstrategien sind für jede einzelne Organisation vom fachlich zuständigen Departement zu erarbeiten, jedoch anhand einer einheitlichen Disposition. Je nach Organisation sind nicht zu allen Punkten Aussagen möglich. Die Planung zur Erarbeitung und Aktualisierung der Eignerstrategien liegt bei den fachlich zuständigen Departementen.

§ 20f

Grundsätzlich steht es den Aktionären oder Vereinsmitgliedern frei, ob sie ihre Mitbestimmungsrechte ausüben wollen oder nicht. Wenn sich aber der Kanton an einer Organisation beteiligt, so liegt dies im kantonalen Interesse. Deshalb soll er seine Mitwirkungsrechte als Eigner aktiv wahrnehmen. Dies schliesst allerdings nicht aus, dass unser Rat jemanden (z.B. die unabhängige Stimmrechtsvertreterin) zur Vertretung bevollmächtigt. In wichtigen Fällen nimmt unser Rat eine konkrete Mandatierung vor und definiert seine Haltung zu den einzelnen Traktanden mittels Regierungsratsbeschluss. Entsprechend fordert er von der bevollmächtigten Person auch eine Berichterstattung ein.

§ 20g

Unser Rat soll nicht nur in denjenigen Fällen ein Anforderungsprofil für Mitglieder von strategischen Leitungsorganen definieren, in denen er selber Wahlgremium ist, sondern auch wenn er die Eignerinteressen in einem anderen Rahmen – zum Beispiel als Aktionär oder Vereinsmitglied anlässlich der Generalversammlung – wahrnimmt (vgl. Kap. 2.6.1). Dabei sind gesetzliche oder unternehmensspezifische Vorgaben zu beachten, zum Beispiel bei der Luzerner Kantonalbank die Voraussetzungen für Verwaltungsratsmitglieder gemäss Finma-Rundschreiben 08/24 betreffend Überwachung und interne Kontrolle bei Banken. Die Kriterien für eine angemessene Zusammensetzung (Fachkompetenzen, Geschlecht u.a.m.) werden auf Verordnungsstufe und in der jeweiligen Eignerstrategie näher konkretisiert.

§ 20h

Die Terminologie zum Geschäftsbericht orientiert sich am Privatrecht, weil diese für die Mehrheit der Organisationen gebräuchlich ist. Nach Artikel 662 Absatz 1 OR setzt sich der Geschäftsbericht zusammen aus der Jahresrechnung, dem Jahresbericht und einer Konzernrechnung, soweit das Gesetz eine solche verlangt. Im öffentlichen Recht werden zum Teil andere Begriffe verwendet; im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, das auf die Kantonsverfassung abgestimmt ist, bildet die Jahresrechnung einen Teil des Jahresberichts.

Bei jeder Organisation stellt sich die Frage, wer deren Geschäftsbericht genehmigen und allenfalls die Entlastung der Führungsgremien vornehmen soll. Bei Aktiengesellschaften beispielsweise ist dies gemäss Obligationenrecht die Generalversammlung; unser Rat kann bei diesen Beteiligungen lediglich vom Jahresergebnis Kenntnis nehmen. Anders sieht es bei den Mehrheitsbeteiligungen an Organisationen in der Rechtsform des öffentlichen Rechts aus; dort hat unser Rat weiter gehende Kompetenzen und mehr Verantwortung. Die Details sind in den jeweiligen Spezialgesetzen zu regeln.

Bei den übrigen Organisationen mit kantonalen Beteiligung wird die Kenntnisnahme des Geschäftsberichts durch unseren Rat auf diejenigen beschränkt sein, die für den Kanton von grosser Bedeutung oder mit hohem Risiko verbunden sind. Für die übrigen Beteiligungen soll die Kenntnisnahme des Geschäftsberichts auf Departements- oder Dienststellenebene erfolgen (vgl. Funktionendiagramm in Anhang 1).

§ 20i

Nach dem neuen Abschnitt 7 des FLG über die Steuerung von Organisationen mit kantonalen Beteiligung folgt im neuen Abschnitt 8 das Beitragscontrolling.

Erfüllt eine Organisation ausserhalb der Verwaltung – unabhängig davon, ob der Kanton daran beteiligt ist oder nicht – eine kantonale Aufgabe, so erhält sie dafür eine Abgeltung (§ 3 Abs 3 StBG). Das Nähere betreffend Leistung und Entschädigung wird in einer Leistungsvereinbarung geregelt; § 20i Absatz 3 Entwurf FLG gibt den Mindestinhalt dieses Vertrags vor.

Die Zuständigkeit zum Abschluss von Leistungsvereinbarungen liegt – vorbehaltlich der jeweiligen Ausgabenbefugnis – beim zuständigen Fachdepartement oder bei der zuständigen Dienststelle. In wichtigen Fällen, zum Beispiel bei der Leistungsvereinbarung mit den kantonalen Spitälern, soll jedoch die Genehmigung unseres Rates als oberster Vertretung des Kantons vorbehalten bleiben. Unser Rat wird diese Organisationen abschliessend in der Verordnung bestimmen (Abs. 5).

Wenn es sich bei den Leistungen um kantonale öffentliche Aufgaben handelt, für deren Erfüllung der Kanton zu sorgen hat, so muss deren Finanzierung im Aufgaben- und Finanzplan sowie im Voranschlag enthalten sein. Diese Grundlage im politischen Auftrag wird mit dem Hinweis auf die mehrjährige Leistungsplanung zum Ausdruck gebracht (Abs. 1). In der Regel werden die Leistungsvereinbarungen wegen ihrer Abhängigkeit vom Voranschlag für ein Jahr abgeschlossen. Wie bei allen partnerschaftlichen Vereinbarungen gibt es aber auch hier eine gewisse Vertragsfreiheit. So ist es durchaus möglich, dass mit einzelnen Organisationen in der Regel vierjährige Rahmenverträge abgeschlossen werden, die mit einjährigen Ergänzungen konkretisiert werden. Die konkrete Ausgestaltung des Vertragswerks soll dem Fachbereich und dem Leistungserbringer adäquat sein; die Einzelheiten sind häufig in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt (Abs. 2). Die mit den Leistungserbringern abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen sind Gegenstand des Controllings (§ 32 Abs. 1 StBG) und folglich in das Berichtswesen zu integrieren: Es ist zu prüfen, ob die anvisierten Ziele mit der Auslagerung erreicht wurden.

Bei Leistungsvereinbarungen mit Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, soll zusätzlich die Eignerstrategie berücksichtigt werden, um Widersprüche zwischen dem einjährigen Beitragscontrolling und dem mehrjährigen Beteiligungscontrolling zu vermeiden (Abs. 4).

Werden kantonale öffentliche Aufgaben an Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung vergeben, sind die Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungsrechts zu berücksichtigen; die Leistungsvereinbarung kann erst nach einer allfälligen notwendigen Ausschreibung abgeschlossen werden (Abs. 2).

§ 20j

Über die Staatsbeiträge für die verwaltungsexterne Erfüllung kantonalen Aufgaben ist jährlich zusammen mit den anderen Leistungen und Finanzen des Kantons Rechenschaft abzulegen.

4.1.1.5 Staatsbeitragsgesetz

Das geltende Staatsbeitragsgesetz stammt aus dem Jahr 1996. Das Gesetz hatte wie das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz; SR 616.1) oder Subventionsgesetze in anderen Kantonen zum Ziel, für das Staatsbeitragswesen eine klare Grundordnung einzuführen. Viele Fragen zur Entstehung, zur Zahlung und zur Sicherung von Staatsbeiträgen waren in jenem Zeitpunkt noch nicht geregelt. Mit dem Gesetz sollten die damals bestehenden Rechtsunsicherheiten beseitigt und eine einheitlichere und transparentere Ordnung geschaffen werden.

Das Staatsbeitragsgesetz trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Es hat sich in der Praxis in weiten Teilen bewährt. Gleichwohl ist es unumgänglich, einzelne Regeln des geltenden Gesetzes den Grundsätzen einer guten Public Corporate Governance anzupassen. Besser herauszustellen und auch begrifflich klarer zu fassen gilt es die im Staatsbeitragsgesetz an sich schon verankerte Unterscheidung zwischen (übertragenen) kantonalen öffentlichen Aufgaben, die Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung gestützt auf Leistungsvereinbarungen erfüllen, und weiteren Tätigkeiten im öffentlichen Interesse. Während im ersten Fall die finanziellen Lasten der Leistungserbringer, die sich aus der Erfüllung der übertragenen öffentlichen Aufgaben ergeben (siehe dazu § 3 Abs. 3 StBG), durch Abgeltungen gemildert oder ausgeglichen werden, sollen im zweiten Fall Finanzhilfen den Anstoss für die freiwillige Erbringung von Leistungen geben, die im weiten Sinn noch im öffentlichen Interesse liegen (vgl. § 3 Abs. 4 StBG). Nur die Erfüllung von kantonalen öffentlichen Aufgaben durch Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung sind Gegenstand der Public Corporate Governance, während die übrigen Tätigkeiten im öffentlichen Interesse, die nicht mehr als kantonale öffentliche Aufgaben zu qualifizieren sind, ausschliesslich den Regeln des Staatsbeitragsrechts zu den Finanzhilfen unterstehen (vgl. dazu auch die Abb. 3 in Kap. 2.3.2).

Im Weiteren sollen die Regeln des Staatsbeitragsgesetzes zur Steuerung der Abgeltungen und Finanzhilfen (vgl. dazu §§ 30 ff. StBG), deren Anteil am finanziellen Gesamtaufwand des Kantons in den vergangenen Jahren stetig angestiegen ist, mit den im Wesentlichen im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen schon verankerten oder noch zu verankernden Steuerungsabläufen in Übereinstimmung gebracht und namentlich auch auf die dort vorgesehenen Steuerungsinstrumente abgestimmt werden.

Zu den geänderten Bestimmungen im Einzelnen:

§ 3 Absatz 3

Abgestimmt auf die Formulierungen im Organisationsgesetz, insbesondere im neu formulierten § 45 Entwurf OG, und im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen soll präzisiert werden, dass Abgeltungen zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten gewährt werden, die sich aus der Erfüllung übertragener kantonalen und damit auch öffentlicher (statt übertragener öffentlich-rechtlicher) Aufgaben ergeben.

§ 7 Absätze 2 und 3

Die Änderung in Absatz 2 ist eine Folge der neuen Regelung in § 20i Absatz 1 Entwurf FLG. Danach schliesst das zuständige Departement oder die zuständige Dienststelle mit Leistungserbringern, denen die Erfüllung kantonalen öffentlicher Aufgaben übertragen worden ist, auf der Grundlage der mehrjährigen Leistungsplanung Leistungsvereinbarungen ab. Gleiches gilt, wenn der Kanton an solchen Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts ausserhalb der kantonalen Verwaltung, die zur Erfüllung kantonalen öffentlicher Aufgaben Abgeltungen erhalten, beteiligt ist. Folglich sind immer dort, wo Staatsbeiträge als Abgeltungen gewährt werden, Leistungsvereinbarungen abzuschliessen. Das gilt es in § 7 Absatz 2 StBG zu präzisieren. Überdies ist der Begriff Leistungsauftrag konsequenterweise durch Leistungsvereinbarung zu ersetzen.

Mit der Leistungsvereinbarung wird damit unter anderem ein subventionsrechtliches Vertragsverhältnis begründet, wobei das Vertragsverhältnis, wie sich aus § 20i Absatz 3 Entwurf FLG ergibt, weiter reicht und neben der Abgeltung als Entschädigung für die Erfüllung der übertragenen kantonalen Aufgabe insbesondere auch die zu erfüllende Aufgabe selbst, die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung sowie die Berichterstattung regelt. Dem Abschluss der Leistungsvereinbarung vorzugehen hat somit die eigentliche Aufgabenübertragung. Eine solche Übertragung eines Dienstleistungsauftrages an einen Dritten trägt meistens die Merkmale einer beschaffungsrechtlichen Vergabe, weshalb dafür die Vorgaben des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zu beachten sind (vgl. § 1 Abs. 3 öBG). Im Einzelnen kann dazu und zu den Besonderheiten bei Organisationen mit kantonaler Beteiligung auf die Ausführungen in Kapitel 2.7.2 verwiesen werden.

In Absatz 3 ist die in der Praxis zwischenzeitlich übliche maximale Vertragsdauer von vier Jahren zu übernehmen, wobei klarzustellen bleibt, dass solche mehrjährige Leistungsvereinbarungen im Einzelfall bei Bedarf mit einjährigen Leistungsvereinbarungen ergänzt und konkretisiert werden können. Die Zuständigkeit für den Abschluss der Leistungsvereinbarungen (Regierungsrat, zuständiges Departement oder zuständige Dienststelle) richtet sich nach der finanzrechtlichen Ausgabenbefugnis. In jedem Fall wird der Abschluss an den Vorbehalt zu knüpfen sein, dass Ihr Rat im Voranschlag die zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung jeweils erforderlichen finanziellen Mittel einstellt und der Staatsbeitrag bei einem Abbau der zu erbringenden Leistungen ebenfalls gekürzt werden kann.

§ 9

Das Staatsbeitragsgesetz trat am 1. Januar 1997 und damit zwei Jahre vor dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen in Kraft. Mit der in § 9 StBG verankerten Regelung sollte dem Anliegen, öffentliche Aufgaben unter Berücksichtigung von marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Grundsätzen auszulagern, stärkeres Gewicht gegeben werden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen steht dem Kanton aber nicht mehr bloss die Kompetenz zu, kantonale öffentliche Aufgaben nach marktwirtschaftlichen und wettbewerblichen Grundsätzen Dritten zu übertragen. Er ist vielmehr verpflichtet, bei der Übertragung namentlich auch von Dienstleistungsaufgaben die vergaberechtlichen Vorschriften des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zu beachten (vgl. dazu § 20i Abs. 2 Entwurf FLG). Danach bestimmt sich, ob für die Übertragung solcher Aufgaben im Einzelfall ein Vergabeverfahren durchzuführen ist. Die Bestimmung in § 9 StBG ist somit – soweit sie dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen nicht ohnehin widerspricht – hinfällig.

§ 12 Absatz 3

Mit der Aufhebung der §§ 30 und 31 StBG zur Prioritätenordnung bei Staatsbeiträgen (vgl. Erläuterungen dazu unten) wird auch der in § 12 Absatz 3 StBG speziell geregelte Fall zum anwendbaren Recht bei Gesuchen, die aufgrund einer Prioritätenordnung erst im Grundsatz hätten zugesprochen werden können, hinfällig. Aus heutiger Sicht genügen die Regelungen in den Absätzen 1 und 2 des § 12 StBG, wonach Gesuche um Staatsbeiträge nach dem im Zeitpunkt des Beschlusses der zuständigen Behörde oder – bei einer etappenweisen Ausrichtung – der Zusicherung des ersten Staatsbeitrages geltenden Recht (und nicht mehr nach dem Recht im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung) zu beurteilen sind. Absatz 3 kann daher ersatzlos aufgehoben werden.

§ 13

Werden kantonale öffentliche Aufgaben zu ihrer Erfüllung einem Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltung, an dem der Kanton nicht beteiligt ist, übertragen, ist für die Steuerung der Aufgabenerfüllung neu § 20i Entwurf FLG massgebend. Im Vordergrund steht die mit dem Leistungserbringer abzuschliessende Leistungsvereinbarung, mit der die zweckmässige Verwendung der zugesprochenen Mittel (Abgeltungen) zur Erfüllung der übertragenen Aufgabe in geforderter Qualität und in gewünschtem Ausmass sichergestellt wird. Eine Einsitznahme und damit Mitwirkung in den Organen eines solchen Leistungserbringers ist nicht sachgerecht. Wird allerdings die Aufgabe durch einen Leistungserbringer erfüllt, an dem der Kanton zugleich auch beteiligt ist (vgl. §§ 47 ff. Entwurf OG), richtet sich die Steuerung einer solchen Organisation, insbesondere was die Vorgaben zur Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans betrifft, nach § 48 Entwurf OG und den §§ 20a ff. Entwurf FLG. Eine besondere Bestimmung dazu im Staatsbeitragsrecht erübrigt sich somit, zumal im geltenden § 13 StBG allein die Mitwirkung in Organen privater Institutionen geregelt wird.

§ 18

Wie schon in den Erläuterungen zu § 9 StBG ausgeführt, trat das Staatsbeitragsgesetz zwei Jahre vor dem Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen in Kraft, mit dem das Submissionsgesetz vom 10. April 1973 aufgehoben wurde. Abgesehen davon, dass sich der mit der Regelung in § 18 StBG geschaffene Querverweis auf das Submissionsrecht heute als nicht mehr aktuell erweist, bestimmt sich die Frage, ob bei Investitionen, die durch Staatsbeiträge gefördert werden, die vergaberechtlichen Vorschriften des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen zu beachten sind, abschliessend nach diesem Gesetz. Ein Ermessensspielraum besteht dabei nicht, anders als die noch auf Submissionsrecht Bezug nehmende Formulierung in § 18 StBG meinen lässt. § 18 StBG ist somit ebenfalls zu streichen.

§ 23 Absatz 1

Wie zu § 7 StBG ausgeführt, ist der Begriff Leistungsauftrag konsequenterweise durch Leistungsvereinbarung zu ersetzen.

§ 24

Die heutigen Regelungen in § 24 StBG zur Überprüfung der Aufgabenerfüllung beschlagen die Steuerung, weniger die Sicherung und Verjährung der Staatsbeiträge und sind daher neu richtigerweise im entsprechenden Abschnitt IV «Steuerung» (§ 32 StBG) einzuordnen. Unterschieden werden dabei die beiden Formen der Staatsbeiträge: Die Steuerung der Abgeltungen ist – neben dem Verweis auf § 4 FLG in § 32 Absatz 1 StBG – Gegenstand der Regelung in § 32 Absatz 2 StBG mit dem Verweis auf § 20i Entwurf FLG, während § 32 Absätze 3 und 4 des StBG die Steuerung der Finanzhilfen normiert.

§§ 30 und 31

Das mit dem Staatsbeitragsgesetz – analog der Regelung auf Bundesebene (Art. 13 Subventionsgesetz) – eingeführte Instrument der Prioritätenordnung zielte darauf ab, bei den Entscheiden über die Gewährung von Staatsbeiträgen dem Prinzip der Gleichbehandlung gerecht zu werden. Es sollte dort zum Einsatz kommen, wo die eingereichten oder zu erwartenden Staatsbeitragsgesuche die verfügbaren Mittel übersteigen und folglich Ermessensentscheide zu treffen waren. In der Praxis gelangte das Instrument der Prioritätenordnung allerdings nicht zur Anwendung. Nicht zuletzt deshalb soll auf dieses weitere Steuerungsinstrument künftig verzichtet werden. Massgebend für die Ausrichtung von Staatsbeiträgen als Teil des Steuerungsprozesses sollen neu in erster Linie die Vorgaben des Aufgaben- und Finanzplans gemäss den §§ 8 ff. FLG sein, wie das im geänderten § 30 des Staatsbeitragsgesetzes vorgesehen ist. Auch auf diesem Weg wird dem mit der bisherigen Regelung zur Prioritätenordnung verfolgten Anliegen einer rechtsgleichen Behandlung der Staatsbeitragsgesuche zureichend Rechnung getragen.

Wird die Gewährung von Staatsbeiträgen, wie in § 30 StBG vorgesehen, neu durch den Aufgaben- und Finanzplan sowie die Leistungsvereinbarungen gesteuert, erübrigt sich eine detaillierte Regelung zum Umgang mit Gesuchen um Staatsbeiträge wie heute in § 31 StBG. Von Bedeutung ist, dass die finanzpolitische Steuerung und als Ausfluss davon namentlich der Aufgaben- und Finanzplan der Gewährung eines Staatsbeitrages entgegen stehen kann und sich im Einzelfall bei der Ablehnung eines Gesuchs darauf abstellen lässt. Selbstverständlich werden bei den Staatsbeiträgen, die als Abgeltungen gewährt werden, laufende Leistungsvereinbarungen zu beachten sein. Immerhin gilt es auch hier einzuschränken, dass solche Leistungsvereinbarungen in jedem Fall an den Vorbehalt zu knüpfen sein werden, dass Ihr Rat im Voranschlag die zur Erfüllung der Leistungsvereinbarung jeweils erforderlichen finanziellen Mittel einstellt und der Staatsbeitrag bei einem Abbau der zu erbringenden Leistungen ebenfalls gekürzt werden kann.

§ 32

In den Erläuterungen zu § 24 StBG wurde ausgeführt, dass die Regelungen zur Steuerung der Staatsbeiträge im Abschnitt IV «Steuerung» zusammengeführt werden sollen. Dabei wird am heute schon geltenden Grundsatz, dass die Staatsbeiträge der allgemeinen Steuerung gemäss § 4 FLG unterliegen, festgehalten. Ergänzend dazu wird für die Abgeltungen an Leistungserbringer zur Erfüllung kantonaler öffentlicher Aufgaben neu bestimmt, dass für deren Steuerung die Regeln in § 20i Entwurf FLG gelten (Abs. 2). Für die Finanzhilfen (für weitere Aufgaben im öffentlichen Interesse) werden die heute geltenden zweckmässigen Bestimmungen des § 24 StBG praktisch unverändert übernommen (Abs. 3 und 4).

§ 33 Absätze 2 und 4

Absatz 2 dieser Bestimmung ist ersatzlos zu streichen, da mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen die hier vorgesehenen Erfolgskontrollen weggefallen sind. In Absatz 4 gilt es wiederum, den Begriff Leistungsauftrag konsequenterweise durch Leistungsvereinbarung zu ersetzen.

4.1.2 Weitere Gesetzesänderungen

Der Mantelerlass PCG soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten (vgl. Kap. 4.1.4). Mit Inkrafttreten der Bestimmungen zur Public Corporate Governance im Kanton Luzern werden diese einerseits für alle neuen Übertragungen kantonaler Aufgaben an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder des privaten Rechts ab 1. Januar 2013 direkt anwendbar. Andererseits finden die Bestimmungen zur Public Corporate Governance aber auch für bereits vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen erfolgte Übertragungen kantonaler Aufgaben an Personen oder Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts Anwendung.

In gewissen Bereichen treten die Bestimmungen zur Public Corporate Governance in Widerspruch mit bestehenden gesetzlichen Bestimmungen, welche die Grundlage von Organisationen des öffentlichen Rechts bilden, an denen der Kanton beteiligt ist. Deshalb werden gleichzeitig mit dem Mantelerlass PCG Änderungen weiterer Spezialerlasse vorgeschlagen. Wir beschränken uns im Rahmen dieser Vorlage auf wesentliche materielle Aspekte und verzichten auf eine umfassende Angleichung aller Gesetze an die PCG-Terminologie (vgl. auch Kap. 6.2). Beispielsweise wird die Bezeichnung «Verwaltungskommission» für das strategische Leitungsorgan der Gebäudeversicherung beibehalten, obwohl aus diesem Begriff deren Funktion nicht sogleich ersichtlich ist. Eine entsprechende Anpassung der Terminologie soll erst in einer künftigen Gesetzesrevision vorgenommen werden.

4.1.2.1 Gebäudeversicherungsgesetz

Das Gebäudeversicherungsgesetz wird hinsichtlich folgender Bestimmungen in Übereinstimmung mit den neuen Bestimmungen des Organisationsgesetzes gebracht:

- § 1 Absatz 1: Redaktionelle Abstimmung des Begriffs der Anstalt auf den neuen § 51 Entwurf OG und die in den übrigen Erlassen verwendete Terminologie. An der Vermögensfähigkeit der Gebäudeversicherung ändert sich somit nichts. §§ 2 Absatz 2, 3 Absatz 2c, 4 Absatz 3c, 6 Absatz 2: Angleichung an Berichterstattungsregeln der neuen Bestimmungen des § 52 Absatz 2d Entwurf OG und des § 20h Absatz 1 Entwurf FLG.
- § 4 Absatz 2: Angleichung an die Bestimmung des § 48 Absatz 1 Entwurf OG über die Einsitznahme von Mitgliedern des Regierungsrates in strategische Leitungsorgane; diese Bestimmung sieht nicht zwingend vor, dass das zuständige Regierungsmitglied von Amtes wegen das Präsidium des strategischen Leitungsorgans einer Anstalt zu übernehmen hat.
- Im Übrigen sollen, soweit erforderlich, die Bezeichnungen «Gebäudeversicherung des Kantons Luzern» und «kantonale Gebäudeversicherung» in den Erlassen auf die heute verwendete Kurzbezeichnung «Gebäudeversicherung Luzern» geändert werden.

4.1.2.2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr

In Übereinstimmung mit der neuen Regelung in § 20h Entwurf FLG ist in § 6 Unterabsatz f des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (öVG; SRL Nr. 775) zu bestimmen, dass unser Rat den Geschäftsbericht des Verkehrsverbundes Luzern – einer öffentlich-rechtlichen Organisation ohne Mehrheitsbeteiligung des Kantons – neu nur noch zur Kenntnis nimmt und nicht mehr genehmigt. Zudem sind Jahresbericht und Jahresrechnung durch den Begriff Geschäftsbericht zu ersetzen. Im Weiteren gilt es in § 10 öVG entsprechend der Regelung in § 52 Absatz 2d Entwurf OG zu präzisieren, dass der Geschäftsbericht – wie in der Praxis schon geübt – durch den Verbundrat zuhänden unseres Rates zu verabschieden ist.

4.1.2.3 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Das Bundesrecht schreibt nicht vor, dass der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin in jedem Fall Präsident oder Präsidentin der Aufsichtskommission sein muss. § 12 Absatz 1 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. September 1992 (SRL Nr. 880) ist deshalb entsprechend anzupassen.

4.1.2.4 Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung

Das Bundesrecht schreibt nicht vor, dass der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin in jedem Fall Präsident oder Präsidentin der Aufsichtskommission sein muss. § 8b Absatz 1 des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 7. September 1992 (SRL Nr. 882) ist deshalb entsprechend anzupassen.

4.1.3 Übergangsbestimmungen

4.1.3.1 Unvereinbarkeiten

Grundsätzlich gelten die Bestimmungen gemäss § 49 Entwurf OG betreffend die Unvereinbarkeiten ab Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG. Amtierende Mitglieder von strategischen und von operativen Leitungsorganen sowie von Revisionsstellen von rechtlich selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts, die unter die Bestimmungen von § 49 Entwurf OG fallen, können ihre Funktion noch bis zum Ablauf ihrer Amtsdauer ausüben. Das heisst, sie müssen nach Ablauf ihrer Amtsdauer entscheiden, ob sie weiterhin ihr Amt als Mitglied eines strategischen oder operativen Leitungsorgans oder einer Revisionsstelle einer rechtlich selbständigen Organisation des öffentlichen Rechts ausüben oder ob sie weiterhin das Amt als Mitglied des Kantonsrates beziehungsweise als Mitglied eines Gerichtes behalten wollen.

4.1.3.2 Beteiligungsstrategie

Die erste Beteiligungsstrategie wird für das 1. Quartal 2014 erarbeitet. Der erste Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie wird Ihrem Rat zusammen mit dem Jahresbericht 2014 in der Junisession 2015 vorgelegt werden (vgl. Kap. 2.5.1).

4.1.4 Inkrafttreten

Der Mantelerlass PCG soll am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

4.2 Geschäftsordnung für den Kantonsrat

Da sich verschiedene Bestimmungen von § 9 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat neu im übergeordneten Kantonsratsgesetz befinden (vgl. die Ausführungen zu den §§ 21a und 27a Entwurf KRG), ist dieser entsprechend anzupassen. Zusätzlich aufgenommen wurde die Planungspflicht der AKK in Bezug auf ihre Oberaufsichtstätigkeit (Abs. 1).

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Eine klar umrissene Public Corporate Governance stärkt das Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft der geschäftsführenden Behörden zur Rechenschaftsablegung, verbessert die Kommunikation und das Vertrauen zwischen den Organisationen mit kantonaler Beteiligung und den Eignern und fördert damit eine berechenbare und nachhaltige Wahrnehmung der Eignerinteressen durch den Kanton.

5.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Es gibt keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

5.3 Auswirkungen auf das Personal und die Finanzen

Die Regelungen haben bis auf einzelne einmalige Umstellungsaufwände keine personellen und finanziellen Folgen.

Die Vorschriften über den Einsitz in Organe von Organisationen mit kantonaler Beteiligung haben dort personelle Konsequenzen, wo die Anforderungen aus der neuen Public Corporate Governance noch nicht erfüllt sind und Mandate abgegeben oder eventuell neu angenommen werden müssen.

Die Führungssysteme verursachen mit den neuen Instrumenten Beteiligungsstrategie, Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie und Reporting zum betrieblichen Leistungsauftrag Mehraufwände in der Verwaltung und für Ihren Rat. Dieser Mehraufwand kann zum Teil durch den Ersatz bisheriger Controllinginstrumente kompensiert werden. Dank grösserer Transparenz ist zu erwarten, dass die Zahl der einschlägigen parlamentarischen Vorstösse abnehmen wird. Insgesamt soll durch eine verbesserte Public Corporate Governance der finanzielle Mitteleinsatz effektiver und effizienter werden, und die finanziellen Risiken sollten besser gesteuert werden können.

6 Weiteres Vorgehen

6.1 Zeitplan

Wir haben die Beratungen der PCG-Vorlage in Ihrem Rat im 2. und 3. Quartal 2012 geplant. Der Mantelerlass PCG könnte so am 1. Januar 2013 in Kraft treten.

6.2 Anpassung bestehender Bestimmungen an die neuen Bestimmungen der PCG

Nach Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG wird eine umfassende Bestandsaufnahme aller Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts vorgenommen, denen der Kanton die Erfüllung kantonaler Aufgaben übertragen hat. Dabei sollen insbesondere die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen über Organisationen des öffentlichen Rechts mit kantonaler Beteiligung auf ihre Übereinstimmung mit den Bestimmungen zur Public Corporate Governance überprüft werden (z. B. hinsichtlich Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen, Vorgaben zur Kontrolle, Leistungsvereinbarungen). Die Bestandsaufnahme mit den konkreten Änderungs- und Anpassungsvorschlägen soll Ihrem Rat mit der ersten Beteiligungsstrategie unterbreitet werden. Bei der Erarbeitung der Änderungs- und Anpassungsvorschläge ist insbesondere auch auf den Gesetzgebungsprozess, die Amtsdauern und laufende Verträge Rücksicht zu nehmen. Ihr Rat soll bei der Beratung der Beteiligungsstrategie über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Bestimmungen zur Public Corporate Governance befinden können. Über die Fortschritte bei deren Umsetzung werden wir Ihrem Rat im jährlichen «Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie» laufend Bericht erstatten.

7 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) und der Änderung der Geschäftsordnung für Ihren Rat zuzustimmen.

Luzern, 28. Februar 2012

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig

Die stv. Staatsschreiberin: Edith Mertens Senn

Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG)

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. Februar 2012,
beschliesst:

I. Änderung von Gesetzen

1. Organisationsgesetz (SRL Nr. 20)

Das Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 wird wie folgt geändert:

§ 22 *Absatz 2*

² Vorbehalten bleibt die Übertragung kantonalen Aufgaben gemäss den §§ 45 ff.

Zwischentitel vor § 45 (neu)

IV. Übertragung kantonalen Aufgaben

§ 45 *(neu)* *Grundsätze*

¹ Der Kanton kann durch die Rechtsordnung die Erfüllung kantonalen Aufgaben an Personen und Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts übertragen. Dabei hat er insbesondere die Art der Aufgabe, das marktwirtschaftliche Umfeld, die voraussichtliche Effektivität und Effizienz der Aufgabenerfüllung ausserhalb der Verwaltung sowie den Bedarf nach politischer Steuerung zu berücksichtigen.

² Der Regierungsrat überprüft die Übertragung kantonalen Aufgaben periodisch.

§ 46 *(neu)* *Beteiligungen*

¹ Der Kanton kann sich an rechtlich selbständigen Organisationen, welchen er kantonale Aufgaben überträgt, mittels Finanz- und Sacheinlagen oder mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan beteiligen.

² Nicht zu den Beteiligungen nach Absatz 1 gehören Anlagen des Finanzvermögens nach § 58 Absatz 2c der Kantonsverfassung.

Zwischentitel vor § 47 (neu)

V. Rechtlich selbständige Organisationen

1. Allgemeines

§ 47 *(neu)* *Wahl der Rechtsform*

¹ Schafft der Kanton zur Erfüllung kantonalen Aufgaben rechtlich selbständige Organisationen, kann er dafür eine Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts vorsehen.

² Die Wahl der Rechtsform bestimmt sich insbesondere nach

- a. der Art der zu erbringenden Leistung,
- b. der Konkurrenzsituation,
- c. der Beteiligung Dritter,
- d. dem Bedarf an politischer Steuerung.

³ Ist eine Rechtsform in gleichem Masse geeignet wie die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt, soll Letztere (gemäss den §§ 51–57 dieses Gesetzes) gewählt werden.

⁴ Beabsichtigt der Regierungsrat, neue rechtlich selbständige Organisationen zu schaffen, unterbreitet er dem Kantonsrat in der Regel einen besonderen Planungsbericht gemäss § 77 Absatz 1c des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976.

§ 48 (neu)

Einsitz in strategischen Leitungsorganen

¹ Ein Mitglied des Regierungsrates oder der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin nimmt in der Regel im strategischen Leitungsorgan von rechtlich selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts Einsitz.

² Im strategischen Leitungsorgan von Organisationen des privaten Rechts können sie nur Einsitz nehmen, wenn es Organisationen in der Form der Stiftung, des Vereins, der Genossenschaft oder der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft nach Artikel 762 des Obligationenrechts sind.

³ Eine Delegation der Einsitznahme an Angestellte des Kantons oder ausnahmsweise an beauftragte Dritte ist möglich.

§ 49 (neu)

Unvereinbarkeiten

Die Mitglieder des Kantonsrates und der Gerichte dürfen den strategischen und den operativen Leitungsorganen sowie der Revisionsstelle von rechtlich selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts, an denen der Kanton beteiligt ist, nicht angehören.

§ 50 (neu)

Steuerung

Der Regierungsrat sorgt für eine zweckmässige Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. Das Nähere regelt das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010.

Zwischentitel vor § 51 (neu)

2. Öffentlich-rechtliche Anstalten

§ 51 (neu)

Gründung

¹ Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen sollen, sind durch Gesetz zu gründen. Dieses bestimmt namentlich

- a. den Namen und den Sitz der Anstalt,
- b. ihren Zweck und ihre Aufgaben,
- c. ihre Organe,
- d. ihre Autonomie, insbesondere im Hinblick auf die Regelung der Rechte und Pflichten der Nutzerinnen und Nutzer der Anstalt und auf die Zusammenarbeit mit Dritten,
- e. die Finanzierung.

² Vorbehalten bleiben interkantonale Verträge.

§ 52 (neu)

Organe

¹ Jede öffentlich-rechtliche Anstalt verfügt über ein strategisches und ein operatives Leitungsorgan sowie eine Revisionsstelle, die voneinander unabhängig sind. Sie regelt deren Aufgaben in einem Reglement.

² Das strategische Leitungsorgan nimmt die folgenden Aufgaben wahr:

- a. Oberleitung der Anstalt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben und der Eignerstrategie des Regierungsrates,
- b. Wahl des operativen Leitungsorgans und dessen Überwachung,
- c. Abschluss von Leistungsvereinbarungen nach § 20i des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen,
- d. Verabschiedung des Geschäftsberichtes zuhanden des Regierungsrates,
- e. alle weiteren Aufgaben, die ihm durch Rechtssätze oder Vereinbarungen übertragen worden sind.

³ Der Regierungsrat hört das strategische Leitungsorgan vor wichtigen Entscheidungen an.

§ 53 (neu)

Wahl und Abberufung

¹ Der Regierungsrat wählt die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der Anstalt auf Amtsdauer, soweit andere kantonale Gesetze und das Bundesrecht nicht eine andere Zuständigkeit vorsehen.

² Das zuständige Wahlorgan kann das strategische Leitungsorgan oder eines seiner Mitglieder aus wichtigen Gründen jederzeit abberufen.

³ Der Regierungsrat bestimmt die externe Revisionsstelle, sofern diese Funktion nicht durch die Finanzkontrolle ausgeübt wird.

§ 54 (neu)

Entschädigung

Der Regierungsrat bestimmt die Entschädigung für die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der Anstalt oder genehmigt diese.

§ 55 (neu)

Beteiligung an weiteren Organisationen

Soweit keine besonderen Vorschriften bestehen, können sich Anstalten im Rahmen ihres Zwecks und mit Genehmigung des Regierungsrates an weiteren rechtlich selbständigen Organisationen beteiligen.

§ 56 (neu)

Rechnungslegung und internes Kontrollsystem

Die Rechnungslegung und das interne Kontrollsystem der Anstalten richten sich sinngemäss nach den §§ 20 und 31 ff. des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, soweit der Regierungsrat in begründeten Fällen nicht Abweichungen zulässt.

§ 57 (neu)

Zuordnung

Der Regierungsrat teilt jede Anstalt durch Verordnung einem Departement zu.

2. Kantonsratsgesetz (SRL Nr. 30)

Das Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 21a (neu)

Aufgaben der Aufsichts- und Kontrollkommission

¹ Die Aufsichts- und Kontrollkommission ist das Organ der Oberaufsicht des Kantonsrates.

² Die Oberaufsicht dient der politischen Überprüfung

- a. der Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung,
- b. des Beteiligungs- und des Beitragscontrollings gemäss den §§ 20a ff. des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010,
- c. der Geschäftsführung der Gerichte und der Tätigkeit der ihnen unterstellten Behörden.

§ 24 *Sachüberschrift und Absatz 2*

Mitwirkung von Behördemitgliedern und weiteren Personen

² Soweit die Kommission nichts anderes beschliesst, kann sich der Departementsvorsteher von seinen Sachbearbeitern begleiten oder vertreten lassen und Mitglieder der Leitungsorgane der Organisationen, denen gemäss § 45 des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995 kantonale Aufgaben übertragen sind, sowie aussenstehende Sachverständige beiziehen. Diese haben beratende Stimme.

§ 25 *Absätze 1d, 2 (neu) und 3*

¹ Die Kommissionen können im Rahmen ihres Auftrages nach Anhören des zuständigen Departementsvorstehers:

d. Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen,

² Soweit bei rechtlich selbständigen Organisationen, denen gemäss § 45 des Organisationsgesetzes kantonale Aufgaben übertragen sind, die Informationen des Regierungsrates und der Verwaltung nicht genügen, können die Kommissionen Mitglieder von deren strategischen Leitungsorganen befragen. Diese können sich durch weitere Personen begleiten oder ausnahmsweise vertreten lassen.

Der bisherige Absatz 2 wird neu zu Absatz 3.

³ Der Departementsvorsteher ist berechtigt, an der Befragung von Mitarbeitern seines Departementes, von Sachverständigen und von Mitgliedern der Leitungsorgane teilzunehmen, Fragen zu stellen und ergänzende Auskünfte zu erteilen.

§ 27 *Absätze 1c, 2 (neu) und 4*

¹ Kommissionsausschüsse, die im Auftrag ihrer Kommission Abklärungen zu besorgen haben, können im Rahmen ihres Auftrages nach Anhören des zuständigen Departementsvorstehers:

c. Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen.

² Soweit bei rechtlich selbständigen Organisationen, denen gemäss § 45 des Organisationsgesetzes kantonale Aufgaben übertragen sind, die Informationen des Regierungsrates und der Verwaltung nicht genügen, können die Kommissionsausschüsse Mitglieder von deren strategischen Leitungsorganen befragen. Diese können sich durch weitere Personen begleiten oder ausnahmsweise vertreten lassen.

Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden neu zu den Absätzen 3 und 4.

⁴ Der Departementsvorsteher ist berechtigt, an der Befragung von Mitarbeitern seines Departementes und von Mitgliedern der Leitungsorgane teilzunehmen, Fragen zu stellen und ergänzende Auskünfte zu erteilen.

§ 27a *Prüftätigkeit der Aufsichts- und Kontrollkommission*

¹ Die Aufsichts- und Kontrollkommission und ihre Ausschüsse verfügen über die Informationsrechte gemäss den §§ 25–27. Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kontrolle der Rechtmässigkeit, der Zweckmässigkeit und der Wirksamkeit.

² Die Aufsichts- und Kontrollkommission kann für Abklärungen den Vorsteher und die Mitarbeiter der Finanzkontrolle oder aussenstehende Sachverständige beiziehen und Einsicht in die Berichte der Departements- und Gerichtscontroller nehmen.

³ Ausnahmsweise hat die Kommission die Befugnis, im Rahmen ihres Auftrags

- a. ohne vorgängige Anhörung des zuständigen Departementsvorstehers Angestellte der Verwaltung und Mitglieder von Leitungsorganen der rechtlich selbständigen Organisationen, denen gemäss § 45 des Organisationsgesetzes kantonale Aufgaben übertragen sind, zu befragen und Besichtigungen in der Verwaltung vorzunehmen,
- b. ohne Beisein des zuständigen Departementsvorstehers Angestellte der Verwaltung und Mitglieder der Leitungsorgane von Organisationen, denen kantonale Aufgaben übertragen sind, zu befragen.

Die Ausschüsse verfügen über diese Befugnis nur nach Entscheid der Kommission.

§ 27b (neu)*Berichterstattung der Aufsichts- und Kontrollkommission*

¹ Die Aufsichts- und Kontrollkommission und ihre Ausschüsse unterbreiten ihre Feststellungen und Empfehlungen dem Regierungsrat und, soweit diese die Gerichte und die ihnen unterstellten Behörden betreffen, dem Obergericht und dem Verwaltungsgericht.

² Beim Vorgehen nach § 27a Absatz 3 gibt die Aufsichts- und Kontrollkommission dem zuständigen Departementsvorsteher spätestens vor Abschluss der Abklärungen Gelegenheit zur Stellungnahme. Der zuständige Departementsvorsteher ist berechtigt, Ergänzungsfragen zu stellen.

³ Die Kommission erstattet dem Kantonsrat unter Wahrung des Amtsgeheimnisses Bericht über ihre Oberaufsichtstätigkeit. Der Kantonsrat nimmt davon Kenntnis.

⁴ Eine Berichterstattung ist unter Wahrung des Amtsgeheimnisses auch an andere Kommissionen möglich.

§ 28 Absätze 1 und 4

¹ Die Befugnis, Mitglieder des Regierungsrates und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung gegenüber Kommissionen und Kommissionsausschüssen für Befragungen und für die Herausgabe von Akten gemäss den §§ 25–27a vom Amtsgeheimnis zu entbinden, steht dem Regierungsrat zu.

⁴ Die Kommissionsmitglieder und die andern Teilnehmer sind ihrerseits in Bezug auf vorgelegte Verwaltungsakten und Äusserungen von Behördemitgliedern und Mitarbeitern der kantonalen Verwaltung an das Amtsgeheimnis gebunden. Der Regierungsrat oder der zuständige Departementsvorsteher bestimmt im Einzelfall, was Gegenstand des Amtsgeheimnisses bildet.

3. Behördengesetz (SRL Nr. 50)

Das Gesetz über die Rechtsstellung der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden (Behördengesetz) vom 17. November 1970 wird wie folgt geändert:

§ 3 Absatz 2

² Vorbehalten bleiben die Unvereinbarkeitsgründe der Verfassung und besonderer Gesetzesbestimmungen.

4. Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (SRL Nr. 600)

Das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 wird wie folgt geändert:

§ 4 Absatz 2c

² Das Controlling des Regierungsrates erstreckt sich insbesondere auf
c. die Beteiligungen des Kantons an Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts gemäss § 46 des Organisationsgesetzes vom 13. März 1995,

*Zwischentitel nach § 20 (neu)***7. Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung****§ 20a** (neu)*Beteiligungscontrolling*

Die Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton im Sinn von § 46 des Organisationsgesetzes beteiligt ist, umfasst ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle, abhängig von der Bedeutung und dem Risiko der jeweiligen Organisation.

§ 20b (neu)*Ziele der Steuerung*

Die Steuerung dient

- a. der Wahrung der Eignerinteressen,
- b. der Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. der Umsetzung der Risikopolitik,
- d. der Transparenz über die Beteiligungen,
- e. der Standardisierung der Instrumente und Prozesse für das Beteiligungscontrolling.

§ 20c (neu)*Beteiligungsstrategie*

¹ Die Beteiligungsstrategie enthält die strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen des Kantons. Sie ist auf die Kantonsstrategie abgestimmt.

² Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat die Beteiligungsstrategie alle vier Jahre als Planungsbericht gemäss § 77 Absatz 1c des Kantonsratsgesetzes vor.

§ 20d (neu)*Berichterstattung*

¹ Auf der Grundlage der Geschäftsberichte der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, erstellen die zuständigen Departemente gemeinsam mit dem Finanzdepartement jährlich zuhänden des Regierungsrates einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.

² Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat den Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zur Kenntnisnahme vor.

§ 20e (neu)*Eignerstrategie*

¹ Der Regierungsrat bestimmt für jede Organisation, an der der Kanton beteiligt ist, eine Eignerstrategie.

² Die Eignerstrategie enthält die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Ziele des Kantons als Eigner sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz.

§ 20f (neu)*Wahrung der Eignerinteressen*

¹ Der Regierungsrat wirkt im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten bei Wahlen und Beschlussfassungen der Organe von Organisationen, an denen er beteiligt ist, mit.

² Für die Vertretung an beschlussfassenden Versammlungen von Organisationen von grosser Bedeutung oder mit hohem Risiko, an denen der Kanton beteiligt ist, erteilt der Regierungsrat ein klar umschriebenes Mandat und bestimmt die erforderliche Berichterstattung. Er bezeichnet die betreffenden Organisationen in der Verordnung.

§ 20g (neu)*Wahl in strategische Leitungsorgane*

¹ Der Regierungsrat strebt bei Wahlen in strategische Leitungsorgane eine der Organisation angemessene Zusammensetzung an. Er legt ein Anforderungsprofil fest.

² In begründeten Fällen kann er auf die Festlegung eines Anforderungsprofils verzichten.

§ 20h (neu)*Geschäftsberichte*

¹ Der Regierungsrat genehmigt die Geschäftsberichte der öffentlich-rechtlichen Organisationen mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons.

² Die Geschäftsberichte von Organisationen mit grosser Bedeutung oder mit hohem Risiko nimmt er zur Kenntnis.

³ Für die übrigen Organisationen regelt der Regierungsrat das Nähere in der Verordnung.

Zwischentitel vor § 20i

8. Beitragscontrolling

§ 20i (neu)*Leistungsvereinbarung*

¹ Wird die Erfüllung kantonaler Aufgaben Personen oder Organisationen ausserhalb der Verwaltung übertragen, schliesst das zuständige Departement oder die zuständige Dienststelle mit ihnen unter Vorbehalt der Ausgabenbefugnis auf der Grundlage der mehrjährigen Leistungsplanung eine Leistungsvereinbarung ab.

² Das Departement oder die Dienststelle berücksichtigt dabei die der Aufgabe zugrunde liegenden Spezialgesetze sowie das Gesetz über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 und das Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996.

³ Die Leistungsvereinbarung regelt insbesondere

- a. die zu erfüllenden Aufgaben,
- b. Qualität und Ausmass der Aufgabenerfüllung,
- c. die Abgeltung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des jeweiligen Voranschlagskredites durch den Kantonsrat,
- d. die Berichterstattung.

⁴ Leistungsvereinbarungen mit rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, sind auf die Eignerstrategie des Kantons abzustimmen.

⁵ Leistungsvereinbarungen mit Organisationen von grosser Bedeutung oder mit hohem Risiko, an denen der Kanton beteiligt ist, bedürfen der Genehmigung des Regierungsrates. Dieser bezeichnet die betreffenden Organisationen in der Verordnung.

§ 20j (neu)*Berichterstattung*

Die Berichterstattung über das Beitragscontrolling und die Erfüllung der Leistungsvereinbarungen erfolgt im Jahresbericht gemäss § 18.

5. Staatsbeitragsgesetz (SRL Nr. 601)

Das Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 wird wie folgt geändert:

§ 3 *Absatz 3*

³ Abgeltungen sind Leistungen, die gewährt werden, um die finanziellen Lasten zu mildern oder auszugleichen, welche sich aus der Erfüllung vorgeschriebener oder übertragener kantonaler öffentlicher Aufgaben ergeben.

§ 7 *Absätze 2 und 3*

² Sie sind in der Regel, bei Abgeltungen in jedem Fall, mit einer Leistungsvereinbarung zu verbinden und können an Bedingungen und Auflagen geknüpft werden.

³ Sie sind in der Regel auf höchstens vier Jahre zu befristen und in der Regel nicht zu indexieren.

§ 9

wird aufgehoben.

§ 12 *Absatz 3*

wird aufgehoben.

§ 13

wird aufgehoben.

§ 18

wird aufgehoben.

§ 23 *Absatz 1*

¹ Die Staatsbeiträge müssen dem Zweck oder der Leistungsvereinbarung entsprechen und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden.

§ 24

wird aufgehoben.

Zwischentitel vor § 30

IV. Steuerung

§ 30 *Aufgaben und Finanzplan*

Staatsbeiträge werden nach Massgabe des Aufgaben- und Finanzplans und, soweit vorhanden, der Leistungsvereinbarungen zugesichert und ausgerichtet.

§ 31

wird aufgehoben.

§ 32 *Controlling*

¹ Staatsbeiträge unterliegen der allgemeinen Steuerung gemäss § 4 des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010.

² Bei Abgeltungen gilt ergänzend § 20i des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen.

³ Bei Finanzhilfen prüft die zuständige Behörde, ob die Aufgabe im öffentlichen Interesse gesetzmässig, sachgerecht und nach den auferlegten Auflagen und Bedingungen erfüllt worden ist.

⁴ Für Finanzhilfen kann sie eine vereinfachte Prüfung oder Stichproben vorsehen, wenn

- a. schon andere Instanzen, namentlich Bundes- oder Gemeindebehörden, eine Überprüfung vorgenommen haben oder
- b. es sich um periodisch wiederkehrende, globale oder geringe Staatsbeiträge handelt.

§ 33 *Absätze 2 und 4*

Absatz 2 wird aufgehoben.

⁴ Ist mit der Ausrichtung eines Staatsbeitrags eine Leistungsvereinbarung verbunden, so ist diese bei Kürzung des Staatsbeitrags zu überprüfen.

II. Weitere Gesetzesänderungen

Die folgenden Erlasse werden gemäss Anhang geändert:

- a. Gebäudeversicherungsgesetz vom 29. Juni 1976,
- b. Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009,
- c. Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. September 1992,
- d. Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 7. September 1992.

III. Übergangsbestimmungen

- a. Die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes amtierenden Mitglieder von strategischen Leitungsorganen sowie von Revisionsstellen, die unter die Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten gemäss § 49 des Organisationsgesetzes fallen, können ihre Funktion bis zum Ablauf ihrer Amtsdauer ausüben.
- b. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat erstmals im Jahr 2014 eine Beteiligungsstrategie und im Jahr 2015 den Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie gemäss den §§ 20c und 20d des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vor.

IV. Inkrafttreten

Der Mantelerlass tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Er unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Änderung von Erlassen im Zusammenhang mit dem Mantelerlass PCG

a. Gebäudeversicherungsgesetz (SRL Nr. 750)

Das Gebäudeversicherungsgesetz vom 29. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 1 *Absatz 1*

¹ Die Gebäudeversicherung Luzern ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Luzern.

§ 2 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 3 *Absatz 2c (neu)*

² Es stehen ihm namentlich folgende Aufgaben und Befugnisse zu:

- c. Er genehmigt den Geschäftsbericht.

§ 4 *Absätze 2 und 3c*

² Der Verwaltungskommission gehört von Amtes wegen das Mitglied des Regierungsrates an, dessen Departement die Gebäudeversicherung zugeteilt ist.

³ Die Verwaltungskommission hat als Aufsichtsorgan der Gebäudeversicherung folgende Aufgaben und Befugnisse:

- c. Sie verabschiedet gestützt auf den Bericht der Revisionsstelle die Jahresrechnung sowie zuhanden des Regierungsrates den jährlichen Geschäftsbericht.

§ 6 *Absatz 2*

² Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen Anforderungen entsprechen, und erstattet der Verwaltungskommission zuhanden des Regierungsrates schriftlich Bericht.

§ 45 *Umbenennungen*

In den geltenden Erlassen, namentlich in den SRL-Nummern 25, 25a, 28b, 29a, 37a, 38b, 371, 703, 740a, 742a, 746, 914 und 981, werden die Bezeichnungen «kantonale Gebäudeversicherung» und «Gebäudeversicherung des Kantons Luzern», nicht aber «Gebäudeversicherung», durch die Bezeichnung «Gebäudeversicherung Luzern» ersetzt.

b. Gesetz über den öffentlichen Verkehr (SRL Nr. 775)

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 wird wie folgt geändert:

§ 6 *Unterabsatz f*

Der Regierungsrat

- f. nimmt den Geschäftsbericht des Verkehrsverbundes zur Kenntnis,

§ 10 *Absatz 2e (neu)*

² Der Verbundrat nimmt die strategische Führung wahr. Er ist für die dem Verkehrsverbund übertragenen Aufgaben verantwortlich und folglich insbesondere dafür zuständig,

- e. den Geschäftsbericht zuhanden des Regierungsrates zu verabschieden,

Die bisherigen Unterabsätze e-h werden neu zu den Unterabsätzen f-i.

**c. Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes
über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SRL Nr. 880)**

Das Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 7. September 1992 wird wie folgt geändert:

§ 12 *Absatz 1*

¹ Der Aufsichtskommission gehören der Vorsteher oder die Vorsteherin des Gesundheits- und Sozialdepartementes sowie sechs vom Regierungsrat gewählte Mitglieder an, welche die Beitragspflichtigen und die Versicherten angemessen vertreten.

**d. Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes
über die Invalidenversicherung (SRL Nr. 882)**

Das Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 7. September 1992 wird wie folgt geändert:

§ 8b *Absatz 1*

¹ Der Aufsichtskommission gehören der Vorsteher oder die Vorsteherin des Gesundheits- und Sozialdepartementes sowie sechs vom Regierungsrat gewählte Mitglieder an, welche die Beitragspflichtigen und die Versicherten angemessen vertreten.

Nr. 31

Geschäftsordnung für den Kantonsrat

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 28. Februar 2012,
beschliesst:*

I.

Die Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 8 *Unterabsatz e (neu)*

Der Aufsichts- und Kontrollkommission sowie der Planungs- und Finanzkommission können nicht angehören:

- e. Mitglieder von Leitungsorganen von rechtlich selbständigen Organisationen des privaten Rechts, an denen der Kanton beteiligt ist.

§ 9 *Aufgaben der Aufsichts- und Kontrollkommission*

¹ Die Aufsichts- und Kontrollkommission plant ihre Oberaufsichtstätigkeit gemäss § 21a des Kantonsratsgesetzes für die Amtsdauer.

² Sie hat die besonderen Rechenschaftsberichte vorzubereiten, die der Kantonsrat keiner anderen Kommission zuweist.

II.

Die Änderung tritt gleichzeitig mit dem Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) vom _____ in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

Verzeichnis der Beilagen

Anhang 1: Funktionendiagramm

Anhang 2: Entwurf Disposition des Planungsberichtes Beteiligungsstrategie

Anhang 3: Entwurf Disposition des Rechenschaftsberichtes über die Umsetzung der
Beteiligungsstrategie

Anhang 4: Übersicht über alle Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Anhang 5: Glossar

Anhang 6: PCG-Systematik

Funktionsdiagramm

Im Funktionendiagramm wird tabellarisch dargestellt, welche Gremien bei den einzelnen Prozessschritten beteiligt sind.

[illegible]

A=Antragstellung, B=Beschluss, G=Genehmigung, E=Erarbeitung, K=Kenntnisnahme, MB=Mitbericht, M=Mitwirkung, P=Prüfung, S=Systemprüfung, V=Verantwortung, ()=in zweiter Linie	Kantonsrat	Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK)	Planungs- und Finanzkommission (PFK)	Ständige Kommissionen	Finanzkontrolle	Regierungsrat	Finanzdepartement	zuständiges Departement	Dienststelle
übrige Leistungserbringer									
AFP Teil AFP	G		A	MB		V	E		M
AFP Teil Voranschlag	B		A	MB		V	E		M
mehrfährige Leistungsplanung (für Aufgabenbereich einer Dienststelle)							(E)	V/G	E
betrieblicher Leistungsauftrag (für Aufgabenbereich einer Dienststelle)								V/G	E
Leistungsvereinbarung	zuständiges Departement oder zuständige Dienststelle unter Vorbehalt der Ausgabenbefugnis								
Bericht über die Erfüllung der Leistungsvereinbarung									K
Reporting betrieblicher Leistungsauftrag								K	E
Jahresbericht (von RR an KR)	G	P	A	MB	P	V	E	M	

Entwurf Disposition des Planungsberichtes Beteiligungsstrategie aller kantonalen Beteiligungen

(in Anlehnung an Vorlagen aus Schedler/Müller/Sonderegger, Public Corporate Governance: Handbuch für die Praxis, Bern 2011, Planungsbericht zu Eigentümerstrategien des Kantons Aargau und Steuerung der Beteiligungen des Kantons Basel-Landschaft)

In der Beteiligungsstrategie (§ 20c Entwurf FLG) zeigt der Regierungsrat auf, an welchen strategischen Überlegungen er sich bei der Steuerung der einzelnen Organisationen mit kantonomer Beteiligung orientiert. Der Planungsbericht umfasst alle Organisationen mit kantonomer Beteiligung und wird alle vier Jahre erstellt (s. auch Kap. 2.5.1).

Management Summary Inhaltsverzeichnis	Bemerkungen/Fragen
1 Einleitung	
1.1 Ausgangslage	Überblick Führungssystem: Akteure, Rollen
1.2 Parlamentarische Vorstösse zu Beteiligungen	innerhalb letzter Berichtsperiode
2 Beteiligungen des Kantons Luzern	
2.1 Definition	
2.2 Rechtsgrundlagen	
2.3 Zielsetzung der kantonalen Beteiligungs politik	
2.4 Bezug zur Kantonsstrategie	
2.5 Übersicht Organisationen mit kantonomer Beteiligung	Bestand Name, Kapital, Anteil Kanton, Rechtsform
3 Eignerstrategien	
3.1 Organisationen des öffentlichen Rechts	
3.1.1 Mehrheitsbeteiligungen	für alle aufgeführten Beteiligungen: Übersicht Eignerstrategie: Hauptaufgabe, Stossrichtung
a. Luzerner Kantonsspital	
b. Universität Luzern	
c. Gebäudeversicherung	
d.	
3.1.2 Minderheitsbeteiligungen	siehe oben
a. Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat	
b. Interkantonale Polizeischule Hitzkirch	
c.	
3.2 Organisationen des privaten Rechts	
3.2.1 Mehrheitsbeteiligungen	für siehe oben
a. Luzerner Kantonalbank AG	
b.	
3.2.2 Minderheitsbeteiligungen	siehe oben
a. Wirtschaftsförderung Luzern	
b.	
4 Antrag	zur Kenntnisnahme
Anhang	
1 Entwurf Kantonsratsbeschluss	
2 Glossar	

Entwurf Disposition des Rechenschaftsberichtes über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie

(in Anlehnung an Vorlagen aus den PCG-Richtlinien des Kantons Basel-Stadt und dem Bericht Umsetzung PCG Kanton Graubünden)

Die Berichterstattung (§ 20d Abs. 2 Entwurf FLG) über den aktuellen Stand der Umsetzung der Beteiligungsstrategie soll jährlich erfolgen, gemeinsam mit der Jahresrechnung des Kantons, die im Anhang auch einen Beteiligungsspiegel enthält (s. Kap. 2.5.1).

Management Summary Inhaltsverzeichnis	Bemerkungen/Fragen
1 Einleitung	
1.1 Zweck des Rechenschaftsberichtes	
1.2 Ausgangslage	Überblick Führungssystem: Akteure, Rollen innerhalb letzter Berichtsperiode
1.2 Parlamentarische Vorstösse zu Beteiligungen	
2 Beteiligungen des Kantons Luzern	
2.1 Definition	
2.2 Rechtsgrundlagen	
2.3 Zielsetzung der kantonalen Beteiligungspolitik	
2.4 Bezug zur Kantonsstrategie	
2.5 Übersicht Organisationen mit kantonomer Beteiligung	Bestand Name, Kapital, Anteil Kanton, Rechtsform
2.6 Zahlungsströme zwischen Kanton und Organisationen	Gesamtüberblick
2.6.1 Umfang des finanziellen Engagements	
2.6.2 Gewinnablieferung und Ausschüttungsquote	
3 Eignerstrategien	Details zu einzelnen Beteiligungen
3.1 Organisationen des öffentlichen Rechts	
3.1.1 Mehrheitsbeteiligungen	
Luzerner Kantonsspital	
a. i. Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii. Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii. Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv. Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
b. Universität Luzern	
i. Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii. Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii. Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv. Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
c. Gebäudeversicherung	
i. Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii. Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii. Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv. Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
d.	
3.1.2 Minderheitsbeteiligungen	
a. Zentralschweizer Fachhochschulkonkordat FHZ	
i. Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii. Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii. Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv. Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
b. Interkantonale Polizeischule Hitzkirch	
i. Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii. Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld

iii.Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv.Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
c.	
3.2 Organisationen des privaten Rechts	
3.2.1 Mehrheitsbeteiligungen	für alle aufgeführten Organisationen: Übersicht Eignerstrategie: Hauptaufgabe, Stossrichtung
a. Luzerner Kantonalbank AG	
i.Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii.Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii.Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv.Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
b.	
3.2.2 Minderheitsbeteiligungen	für alle aufgeführten Organisationen: Übersicht Eignerstrategie: Hauptaufgabe, Stossrichtung
a. Wirtschaftsförderung Luzern	
i.Personelle Veränderungen in obersten Leitungsorganen	
ii.Wichtige Entwicklungen	innerhalb der Organisation und im Umfeld
iii.Kantonsvertretungen in der Organisation	
iv.Entschädigung der Kantonsvertreter/innen	
b.	
4 Risiko kantonaler Beteiligungen	
4.1 Methode der Risikoanalyse	
4.2 Wichtigste Risikokennzahlen	betriebliche Schlüsselkennzahlen
4.3 Risikobeurteilung	Einordnung der Risiken der Organisationen mittels Risikomatrix
	einschliesslich Eventualverpflichtungen
4.4 Massnahmen	
5 Gesamtbeurteilung	Ziele erreicht? neue Risiken? Anpassungen notwendig?
6 Antrag	zur Kenntnisnahme
Anhang	
1 Entwurf Kantonsratsbeschluss	
2 Glossar	

Übersicht über alle Organisationen mit kantonaler Beteiligung

Der nachstehende Beteiligungsspiegel ist noch provisorisch. Er wird erstmals als Anhang zur Jahresrechnung 2012 publiziert.

Mehrheitsbeteiligungen an Organisationen des öffentlichen Rechts

Bezeichnung	Risikoeinteilung
Luzerner Kantonsspital	A
Gebäudeversicherung Luzern	B
Universität Luzern	B
Ausgleichskasse Luzern	C
Familienausgleichskasse Kanton Luzern	C
Lustat Statistik Luzern	C
Luzerner Psychiatrie	C
Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern	C

Minderheitsbeteiligungen an Organisationen des öffentlichen Rechts

Bezeichnung	Risikoeinteilung
voraussichtlich: Hochschule Luzern	A
Luzerner Pensionskasse	A
Landwirtschaftliche Kreditkasse des Kantons Luzern	B
Pädagogische Hochschule Zentralschweiz	B
Verkehrsverbund Luzern	B
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht	B
Interkantonale Polizeischule Hitzkirch	C
Schweizerische Nationalbank	C
Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut	C
Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung	C

Mehrheitsbeteiligungen an Organisationen des privaten Rechts

Bezeichnung	Risikoeinteilung
Luzerner Kantonalbank AG	A
Stiftung Brändi	B
Stiftung für Schwerbehinderte Luzern	B
Jugenddorf St. Georg Bad Knutwil, Knutwil	B
Die Rodtegg Stiftung für Menschen mit körperlicher Behinderung	B
Luzerner Jugendstiftung	C
Roman Fischer-Stiftung	C
Rudolf C. Schild-Stiftung	C
Spitalstiftung Paul und Gertrud Fischbacher-Labhardt	C
St. Charles Hall-Stiftung Paul und Gertrud Fischbacher-Labhardt	C
Stiftung Schloss Wyher	C

Minderheitsbeteiligungen an Organisationen des privaten Rechts

Bezeichnung	Risikoeinteilung
Stiftung Verkehrshaus der Schweiz	B
Stiftung Wirtschaftsförderung Luzern	B
Europaforum Luzern	C
Innerschweizerische Kulturstiftung	C
inNET Monitoring AG	C
Stiftung Lucerne Festival	C
Luzerner Bäuerliche Bürgschaftsstiftung	C
Vereinigung Pro Heidegg	C
Raumdatenpool Kanton Luzern	C
Schweizer Bibliotheksdienst Genossenschaft	C
Sportanlagen Würzenbach AG	C
Stiftung Interkantonale Försterschule Lyss	C
TMF Extraktionswerk AG	C
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See	C
Schweizer Rheinsalinen AG	C
Wässermatten-Stiftung	C

Glossar

Anstalt (rechtsfähige und selbständige)	Eine Anstalt ist eine besondere Organisation des öffentlichen Rechts mit einem Bestand von Personen und Sachen, die technisch und organisatorisch zur Erfüllung eines fest umrissenen Aufgabenbereichs ausserhalb der Verwaltung zusammengefasst sind. Rechtsfähige Anstalten haben eine eigene Rechtspersönlichkeit, das heisst, sie sind Träger von Rechten und Pflichten und verfügen über eine im Gesetz oder einer interkantonalen Vereinbarung umschriebene Selbständigkeit zur Erfüllung der kantonalen öffentlichen Aufgabe. Diese Anstalten verwalten sich durch eigene Organe. Beispiele: Gebäudeversicherung Luzern, Universität Luzern, Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht.
Aufgaben- und Finanzplan (AFP)	Zeigt die erwartete Entwicklung der Finanzen und Leistungen im Voranschlagsjahr und in drei weiteren Planjahren auf. Der AFP wird dem Kantonsrat jährlich vom Regierungsrat vorgelegt. Er gliedert sich in 10 Hauptaufgaben des Kantons, die in höchstens 50 Aufgabenbereiche geordnet werden. Die Darstellung der Aufgabenbereiche umfasst den Bezug zum Legislaturprogramm, einen politischen Leistungsauftrag, die Gesetzgebungsprojekte, die Massnahmen und Projekte mit finanziellen Konsequenzen und die Entwicklung der Finanzen.
Auftrag (parlamentarischer)	Der Auftrag ist ein Instrument des Kantonsrates. Im Beschluss, mit dem der Kantonsrat zu einem Planungsbericht des Regierungsrates (insbesondere Beteiligungsstrategie) Stellung nimmt, kann er dem Regierungsrat für die weitere Planung und die Vorbereitung der Vorlagen Aufträge erteilen.
Bemerkung (parlamentarische)	Vom Kantonsrat beschlossene kurze Feststellungen und Anregungen zu Planungs- und Rechenschaftsberichten (insbesondere Beteiligungsstrategie und Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie), zum Voranschlag und zum Jahresbericht oder Teilen davon.
Beteiligungen	Beteiligungen des Kantons an rechtlich selbständigen Organisationen, denen er kantonale Aufgaben überträgt. Eine Beteiligung ist möglich mittels Finanz- und Sacheinlagen oder mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan. Vom Umfang der kantonalen Beteiligung her sind Allein-, Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen möglich. Die im Finanzvermögen bewirtschafteten Anlagen des Finanzvermögens gelten nicht als Beteiligungen im Sinn dieser Vorlage.
Beteiligungsspiegel	Zeigt alle Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. Das Dokument soll als Anhang zur Jahresrechnung geführt werden.
Beteiligungsstrategie	Inhalt der Beteiligungsstrategie sind die strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist. Die Beteiligungsstrategie soll dem Kantonsrat mittels Planungsbericht des Regierungsrates zur Behandlung unterbreitet werden. Sie ist auf die Kantonsstrategie abzustimmen.
Controlling	Ist ein Prozess mit den Elementen Zielfestlegung, Planung der Massnahmen, Umsetzung der Massnahmen und Überprüfung des staatlichen Handelns. Das Controlling des Regierungsrates umfasst neben den Leistungen und Finanzen insbesondere die Beteiligungen des Kantons und die Staatsbeiträge und wird hauptsächlich im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen geregelt.
Eigner	Der Eigner ist der Besitzer oder die Besitzerin beziehungsweise der Eigentümer oder die Eigentümerin von Anteilen eines Unternehmens (z.B. einer Aktiengesellschaft) oder von Organisationen ausserhalb der Verwaltung, wie den kantonalen Anstalten.

Eignerstrategie	Hauptsächlicher Inhalt einer Eignerstrategie sind die Absichten des Eigners mit der Beteiligung und die Rahmenbedingungen zu den Zielen der Beteiligung und der Art der Erreichung. Die Festlegung der Eignerstrategie pro Beteiligung gehört zur Führungsaufgabe des Regierungsrates, welche dieser als Gesamtgremium und in enger Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement und dem Departement, dem die Organisation zugeordnet ist, wahrnehmen muss.
Finanzanlage, Finanzbeteiligung	Beteiligung am Kapital einer Gesellschaft (insbes. Aktiengesellschaft nach dem Obligationenrecht), deren Gegenwert im Finanzvermögen und nicht im Verwaltungsvermögen des Kantons aufgeführt wird.
Finanzvermögen	Unter Finanzvermögen werden jene Vermögenswerte eines Gemeinwesens verstanden, die nicht für öffentlich-rechtlich festgelegte Verwaltungsaufgaben dienen. Über die Bewirtschaftung der Anlagen des kantonalen Finanzvermögens beschliesst der Regierungsrat (§ 58 Abs. 2c KV). Über das Finanzvermögen kann nach kaufmännischen Grundsätzen verfügt werden (z.B. Wertpapiere oder Grundstücke als reine Finanzanlagen).
Jahresbericht, Jahresrechnung	Mit dem Jahresbericht legt der Regierungsrat dem Kantonsrat Rechenschaft über die Umsetzung der strategischen Ziele und Massnahmen sowie über die Leistungen und Finanzen des Kantons im vergangenen Jahr ab. Der Jahresbericht enthält die Jahresrechnung (bisher: Staatsrechnung) und weitere, in § 18 Absatz 2 FLG aufgezählte Bestandteile. Er bildet das Gegenstück zum Aufgaben- und Finanzplan mit dem Voranschlag. Neu soll der Jahresrechnung das Dokument Beteiligungsspiegel angehängt werden.
Leistungsauftrag	Politischer Leistungsauftrag: Teil der Darstellung eines Aufgabenbereichs im Aufgaben- und Finanzplan gemäss Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Betrieblicher Leistungsauftrag: Die Departemente, die Gerichte und die Staatskanzlei geben ihren nachgeordneten Verwaltungseinheiten im Rahmen ihrer rechtlichen Zuständigkeiten einen betrieblichen Leistungsauftrag. Dieser konkretisiert die mehrjährige Leistungsplanung, den Aufgaben- und Finanzplan und den Voranschlag. Zur betrieblichen Führung wird eine Kosten-, Leistungs- und Erlösrechnung geführt.
Leistungserbringer	§ 15 KV spricht in Zusammenhang mit der Aufgabenüberprüfung von geeigneten Leistungserbringern und meint damit private oder staatliche Trägerschaften, die öffentliche Aufgaben erfüllen: Kanton, Gemeinden und im Sinn von § 14 KV beauftragte Private oder Organisationen. Im engeren Sinn des Staatsbeitragsrechts sind als Leistungserbringer dagegen nur jene Organisationen ausserhalb der Verwaltung zu verstehen, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben Staatsbeiträge erhalten (Abgeltungen gemäss § 3 Abs. 3 StBG). Nicht ausgeschlossen ist, dass Staatsbeiträge auch an Organisationen, an denen der Kanton beteiligt ist, ausgerichtet werden (z.B. kantonale Spitäler).
Leistungsplanung (mehrjährige)	Bei der Leistungsplanung handelt es sich um ein Instrument zur betrieblichen Steuerung der Departemente, der Gerichte und der Staatskanzlei und deren Organisationseinheiten nach dem Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen. Die mehrjährige Leistungsplanung enthält für jeden Aufgabenbereich gemäss Aufgaben- und Finanzplan Informationen zu den Grundlagen und den Leistungen. Die Leistungsplanung ist in der Regel auf vier Jahre ausgelegt.
Leistungsvereinbarung	Leistungsvereinbarungen regeln mit Organisationen, die Abgeltungen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erhalten, das Nähere zur Aufgabenerfüllung, wie Qualität und Ausmass, finanzielle Leistungen, Berichterstattung.

Organ	Bezeichnet eine Stelle innerhalb einer rechtlichen Organisationsform, bei der zentrale Aufgaben, wie zum Beispiel die Willensbildung, zusammenlaufen: Generalversammlung (einer Aktiengesellschaft), Verwaltungsrat oder Anstaltsrat (z.B. Spitalrat). Wird auch im Sinn einer Person verstanden, die für die Organisation nach aussen handelnd auftritt (z.B. Direktor oder Direktorin).
Rechtspersönlichkeit	Körperschaften nach dem Zivilrecht (Vereine, Aktiengesellschaften usw.) und in der Regel Anstalten des kantonalen Rechts haben eine eigene Rechtspersönlichkeit. Dadurch sind sie Träger von Rechten und Pflichten, verfügen über ein eigenes Vermögen und haften für ihre Verbindlichkeiten. Durch ihre Organe handeln sie nach aussen.
Verwaltungsvermögen	Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die, ohne diese zu beeinträchtigen, nicht veräussert werden können (z.B. Regierungsgebäude).
Voranschlag	Zusammenfassende und vollständige Darstellung der geplanten Leistungen und deren Finanzierung für ein Kalenderjahr (Budget). Der Entwurf des Voranschlags ist Bestandteil des Aufgaben- und Finanzplans und entspricht dessen erstem Planjahr. Der Voranschlag enthält für jeden Aufgabenbereich einen politischen Leistungsauftrag und je einen Voranschlagskredit in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung. Er wird vom Kantonsrat beschlossen.

PCG-Systematik

