KANTON LUZERN

Kantonsrat

Sitzung vom: 26. Januar 2016, vormittags

Protokoll-Nr. 47

Nr. 47

Postulat Pardini Giorgio und Mit. über die Offenlegung der Kaderlöhne und Verwaltungshonorare von ausgelagerten Anstalten und Betrieben (P 20). Erheblicherklärung

Im Namen des Regierungsrates ist Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereit, das am 29. Juni 2015 eröffnete Postulat von Giorgio Pardini über die Offenlegung der Kaderlöhne und Verwaltungshonorare von ausgelagerten Anstalten und Betrieben entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

„1. **Ausgelagerte Organisationen**
Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen (§ 14 Abs. 2 KV[1]). Bei den Organisationen des öffentlichen Rechts kann es sich um öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen handeln. Bei den Organisationen des privaten Rechts kommen grundsätzlich Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Vereine infrage. Gemäss § 46 Absatz 1 OG[2] kann sich der Kanton «an rechtlich selbständigen Organisationen, denen er kantonale Aufgaben überträgt, mittels Finanz- oder Sacheinlagen und mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan beteiligen». Wir legen deshalb der Beantwortung des Postulats die Liste der Beteiligungen des Kantons im Jahresbericht 2014[3] zugrunde. Dabei ist zu unterscheiden, ob der Kanton Luzern eine Mehrheitsbeteiligung hält oder nicht. Für alle kantonalen Beteiligungen stehen auf der Webseite des Finanzdepartementes Faktenblätter zur Verfügung (zurzeit 46)[4].

1. Erforderliche Rechtsgrundlage für die Publikation von Lohndaten
Individuelle Lohndaten von Entscheidungsträgern, Führungskräften und Mitarbeitenden in privatrechtlichen wie in öffentlich-rechtlichen Organisationen dürfen nicht ohne Rechtsgrundlage der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Die Veröffentlichung des Lohnes stellt einen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar, und es ist deshalb die Verhältnismässigkeit zu wahren. Aus der Tatsache, dass ein öffentlich-rechtlicher Betrieb ganz oder teilweise durch die Öffentlichkeit finanziert wird, lässt sich nicht ableiten, dass sich damit die Öffentlichkeit ein Recht auf individuelle Lohntransparenz erwirbt.

Das kantonale Datenschutzgesetz[5], welches bei den meisten öffentlich-rechtlichen Organisationen zur Anwendung gelangt, regelt in § 10 die Bekanntgabe von Personendaten an Private. Dies ist möglich, wenn eine Verpflichtung durch einen Rechtssatz besteht oder wenn die betroffene Person eingewilligt hat. Die Publikation von Lohndaten bedarf folglich einer gesetzlichen Grundlage. Dabei reicht eine entsprechende Regelung im Personalgesetz nicht aus, da dieses nicht auf alle ausgelagerten Betriebe anwendbar ist. Vielmehr dürfte auch eine Anpassung von Erlassen, welche die Auslagerung regeln, erforderlich sein.

[1] Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007, SRL Nr. 1
[2] Organisationsgesetz vom 13. März 1995, SRL Nr. 20
[3] www.lu.ch > Verwaltung > Finanzen > Projekte + Themen > Finanzen > Jahresberichte (ab 2012) > Jahresbericht 2014 Teil II
[4] www.lu.ch > Verwaltung > Finanzen > Beteiligungen > Faktenblätter
[5] Gesetz über den Schutz von Personendaten vom 2. Juli 1990, SRL Nr. 38

Bei denjenigen ausgelagerten Betrieben, für die das kantonale Datenschutzgesetz nicht zur Anwendung kommt, gilt das Bundesgesetz über den Datenschutz[6], welches sinngemässe Regeln für die Publikation von Lohndaten vorsieht.

2. Regelungen von Bund, Kantonen und Stadt Luzern

Der Bund hat eine zu dem Anliegen analoge Kaderlohnverordnung[7] erlassen. Er hat deshalb eine Reihe von Bestimmungen auf Gesetzesstufe geschaffen. So hat er im Bundespersonalgesetz[8] einen eigenen Artikel 6a eingefügt und in verschiedenen andern Gesetzen darauf verwiesen. In der Folge veröffentlicht der Bund jährlich einen 100-seitigen Bericht und listet detailliert alle Bezüge auf.

Die Kantone Aargau und Bern verlangen einen Vergütungsbericht der Spitäler.

Stadt Luzern: Zwei Postulate[9] wurden entgegen dem Antrag des Stadtrates am 21. Mai 2015 überwiesen. Der Stadtrat beabsichtigt, die vier selbständigen Unternehmungen EWL Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG, Viva Luzern AG und Hallenbad Luzern AG zu verpflichten, die Entschädigungen an die Geschäftsleitung und den Verwaltungsrat detailliert offenzulegen. Die Stadt Luzern prüft zurzeit, wie die Bestimmung umgesetzt werden kann.

3. Absicht des Regierungsrates

Wir stimmen dem Anliegen im Grundsatz zu. Das Interesse der Öffentlichkeit an Lohndaten von Entscheidungsträgern und Angestellten im öffentlichen Dienst ist verständlich. Schon heute ist deshalb die Lohntransparenz in diesem Bereich hoch. Beispielsweise sind die Besoldungsordnung Magistratspersonen[10] und die Besoldungsverordnungen[11] sowie die Lohntabellen auf der Webseite des Kantons publiziert.

Wir beabsichtigen, die erforderlichen gesetzlichen Anpassungen in die Wege zu leiten, um die Publikation der Entschädigungen an die strategischen Gremien und die Geschäftsleitung für folgende Organisationen ab 2017 (Geschäftsjahr 2016) zu erreichen:

- Organisationen des öffentlichen Rechts mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons: Luzerner Kantonsspital, Luzerner Psychiatrie, Pädagogische Hochschule Luzern, Universität Luzern, Gebäudeversicherung Luzern, Ausgleichskasse Luzern, IV-Stelle, Lustat Statistik Luzern, Zweckverband Grosse Kulturbetriebe.
- Organisationen des öffentlichen Rechts mit Minderheitsbeteiligung mit einem starken Bezug zum Kanton Luzern: Luzerner Pensionskasse, Hochschule Luzern, Landwirtschaftliche Kreditkasse, Verkehrsverbund Luzern (Publikation der Entschädigungen bereits erfolgt), Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht, Interkantonale Polizeischule Hitzkirch, Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung.
- Organisationen des privaten Rechts mit Mehrheitsbeteiligung des Kantons ohne Stiftungen: Speicherbibliothek AG. Bei der Luzerner Kantonalbank AG als privatrechtliche Aktiengesellschaft bereits erfüllt.
- Organisationen des privaten Rechts, welche staatsnahe Aufgaben erfüllen und ohne Stiftungen: Raumdatenpool Kanton Luzern, Verein Kooperative Speicherbibliothek Schweiz.

---

[6] Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG), SR 235.1
[7] Verordnung über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes vom 19. Dezember 2003, SR Nr. 172.220.12
[8] Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG), SR Nr. 172.220.1
[9] Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/Juso-Fraktion vom 24. März 2015 „Einführung Kaderlohnreporting“ und Postulat 235, Urban Frye und Christian Hochstrasser namens der G/JG-Fraktion vom 13. November 2014 "Offenlegung der Vergütungen, strikte personelle Trennung von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung sowie konsequente Ausschreibung von Verwaltungsratsmandaten bei Gesellschaften, die im Besitze der Stadt Luzern sind oder an denen die Stadt Luzern beteiligt ist."
[10] Besoldungsordnung für die Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und für den Staatsschreiber vom 11. September 1989, SRL Nr. 72
[11] Besoldungsverordnung für das Staatspersonal vom 24. September 2002, SRL Nr. 73a, und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen und die Fachpersonen der schulischen Dienste vom 17. Juni 2005, SRL Nr. 75

Die oben erwähnten Organisationen sollen verpflichtet werden, in ihren Jahresberichten Folgendes zu publizieren:

- Die detaillierte Entschädigungsregelung sowie die Gesamtsumme der Entschädigung an die Mitglieder des strategischen Organs und separat an die Präsidentin/den Präsidenten.
- Die Gesamtsumme der Entschädigung an die Geschäftsleitung und die höchste Entschädigung an die oder den Vorsitzenden der Geschäftsleitung.

4. Weiteres Vorgehen

Für die Umsetzung des Anliegens sind gesetzliche Anpassungen erforderlich sowie die Änderung von Reglementen und Statuten zu prüfen. Der Regierungsrat wird die erforderlichen Abklärungen vornehmen und dem Kantonsrat eine Botschaft vorlegen.

Bei den Organisationen mit Minderheitsbeteiligung des Kantons Luzern ist einschränkend festzuhalten, dass der Kanton Luzern nur auf die Umsetzung hinwirken kann, da die übrigen Partner für das Anliegen gewonnen werden müssen.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, das Postulat im Sinn der Erwägungen erheblich zu erklären."

Daniel Wettstein lehnt das Postulat im Namen einer Mehrheit der FDP-Fraktion ab. Er könne die Forderung nach Transparenz in fast jedem Bereich nicht verstehen. Unsere Gesellschaft sei von Vertrauen und Respekt geprägt. Die Neugier und die Einmischung in jede Aktivität und in alle finanziellen Fragen bringe aus seiner Sicht nichts. Die Konsequenzen dieses Transparenzwahns seien verschieden. Erstens entstehe ein Mehraufwand für die Ersteller und für die Kontrolleure. Etwas das man vorschreibe, aber nicht kontrolliere, das funktioniere auch nicht. Zweitens würden die Diskussionen über diese Bezüge wieder neu lanciert, mit der Offenlegung wolle man schliesslich auch etwas erreichen. Drittens handle es sich um eine schleichende Ausdehnung. Die Forderung, dass auch Lieferanten der öffentlichen Hand ihre Zahlen publik machen müssten, lasse sicher nicht lange auf sich warten. Er habe nichts dagegen, wenn jemand seine Bezüge offenlegen wolle, aber dies solle auf freiwilliger Basis geschehen.
Marcel Budmiger erklärt, die ausgelagerten Betriebe des Kantons hätten ebenso wenig zu verbergen wie jene beim Bund. Die privatrechtlichen Aktiengesellschaften müssten die im Postulat verlangten Angaben gemäss einem eidgenössischen Volksentscheid ebenfalls offenlegen. Der Rat verlange immer Transparenz, wenn öffentliche Gelder im Spiel seien. Die Stadt Luzern habe ein ähnliches Postulat überwiesen; so seien die Zahlen der VBL transparent geworden, was sehr positive Reaktionen ausgelöst habe. Die SP-Fraktion sei überzeugt davon, dass die Bevölkerung auch auf kantonaler Ebene mehr Transparenz wünsche.
Franz Räber unterstützt die Erheblicherklärung im Namen einer Minderheit der FDP-Fraktion. Jeder, der sich mit der Offenlegung von Kaderlöhnen beschäftige, wisse, dass bereits heute die Löhne des Kaders veröffentlicht würden, so etwa auch beim Luzerner Kantonsspital. Durch die vergangenen eidgenössischen Abstimmungen würden laufend mehr Informationen über Löhne und Honorare bekannt. Die Bundesverwaltung habe die Offenlegung mit der Kaderlohnverordnung umgesetzt, es erscheine ein jährliches Kaderlohn-Reporting. Der aktuelle Trend zeige, dass sich die Transparenz bei den Gehältern von sich aus immer mehr durchsetze. Ein Teil der FDP-Fraktion wolle diesen Trend nicht stoppen. Durch die Offenlegung würden aber auch neue gesetzliche Grundlagen notwendig. Diese Anpassungen seien nicht im Sinn der FDP, da sie zu mehr Bürokratie und neuen Gesetzen führten. Die FDP wäre nicht damit einverstanden, wenn die offengelegten Löhne verglichen und plafoniert würden.
Thomas Schärli unterstützt das Postulat im Namen der SVP-Fraktion. Die Bürgerinnen und Bürger des Kantons Luzern hätten das Recht auf eine transparente Offenlegung der Kaderlöhne und der Verwaltungshonorare. Diese Lohntransparenz solle für die ausgelagerten Anstalten und Betriebe des Kantons ebenfalls gelten. Inhaltlich spreche dem Anliegen nichts entgegen. Schon heute sei die Transparenz im Bereich von Magistratspersonen vorhanden.

Michèle Bucher unterstützt das Postulat im Namen der Grünen Fraktion ebenfalls. Die Erheblicherklärung entspreche einem Grundanliegen der Grünen Fraktion und sei darüber hinaus die logische Konsequenz einiger Eintretensvoten zum Öffentlichkeitsprinzip, welches im November entgegen dem Willen der Regierung abgelehnt worden sei. Das Nichteintreten sei damals nicht nur wegen der Kosten, sondern vor allem mit dem Hinweis auf die proaktive Informationspolitik und die Transparenzbestrebungen beschlossen worden. Die FDP-Sprecherin habe im November ausgeführt, dass die vergangenen 15 bis 20 Jahre in fast allen Bereichen des Lebens enorme gesellschaftliche Veränderungen gebracht hätten, auch in der Mobilität der Daten und Informationen. Dieser Wandel gehe einher mit einer anderen Einstellung der Gesellschaft und einer anderen Kultur der Transparenz und der Offenlegung von Informationen. Beides habe einander stark gefördert. Die Einstellung und die Erwartungen der Gesellschaft an die Transparenz und Offenlegung hätten sich in den letzten Jahren tatsächlich verändert. Es bestehe ein grosses und offensichtlich fast unbestrittenes Interesse der Öffentlichkeit an Lohndaten von Entscheidungsträgern. Es erstaune vielleicht, dass der Ablehnungsantrag von Daniel Wettstein aus derselben Reihe komme, welche vor Jahresfrist noch von einer Kultur der Transparenz und Offenlegung gesprochen habe. Es sei hinlänglich bekannt, dass namentlich die höheren Kader von Lohngeheimnissen profitierten. Die Grüne Fraktion teile die Ansicht der Regierung, dass die Grundlage für die Publikation von Lohndaten einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, und hoffe auf eine zeitnahe Umsetzung des Anliegens.
Gaudenz Zemp erklärt, die Lohnschere in der Zentralschweiz sei klein. Das treffe auch für die vom Kanton ausgelagerten Betriebe zu. Deshalb sei eine Offenlegung der Bezüge der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrates nicht dringend, aber trotzdem richtig. Der Kanton sei an diversen ausgelagerten Betrieben beteiligt. Damit gehörten diese Institutionen letztlich ganz oder teilweise den Bürgern. Sie seien Besitzer, und als Besitzer hätten sie das Anrecht, ihr Lohnsystem und das Vergütungsvolumen zu kennen. Immerhin würden die Lohnkosten in den meisten dieser Institutionen bis zu 80 Prozent der Aufwände ausmachen. Als Bürger könne man nicht wählen, ob man zur AHV oder Pensionskasse wolle oder ob man eine kantonale Gebäudeversicherung abschliesse. Es bestehe also kein eigentlicher Markt. Die Geschäftsleitung und der Verwaltungsrat solcher Betriebe übten in einem gewissen Sinn eine öffentliche Funktion aus. Deshalb könne man ihre Saläre entsprechend transparent machen. Schliesslich wisse man auch, was die Regierung verdiene, und auch beim Bund sei die Offenlegung weit fortgeschritten. Aus ökonomischer Sicht spreche nichts dagegen. Wichtig sei hingegen, dass diese Firmen weiterhin eine völlige unternehmerische Freiheit geniessen würden. Sie müssten das Lohnsystem und die Vergütungsregelung selber dem Markt entsprechend frei anpassen können. Die jeweilige Lösung könne man durchaus transparent machen. Die Offenlegung könne dabei helfen, die Lohnschere klein zu halten und ein gutes Einvernehmen zwischen den Mitarbeitenden und der Geschäftsleitung sicherzustellen. Dies sei gerade in einer Zeit von Sparmassnahmen wichtig, wenn die Geschäftsleitungen und Verwaltungsräte auch unpopuläre Massnahmen treffen müssten. Da die Regierung der Offenlegung ebenfalls zustimme, spreche nichts gegen eine Erheblicherklärung des Postulats.
Urs Brücker unterstützt die Erheblicherklärung im Namen der GLP-Fraktion. Es habe weder mit Transparenzwahnsinn noch mit Mehraufwand zu tun, wenn in den Geschäftsberichten der ausgelagerten Betriebe die Honorare der Verwaltungsräte, der Präsidenten und der CEO ausgewiesen würden. Die notwendigen Aufwände für die Gesetzesanpassung nehme man zugunsten der Transparenz gerne in Kauf. Die GLP unterstütze das Anliegen nicht nur, weil sie keine Vertreter in diesen Gremien habe, sondern weil die Bürgerinnen und Bürger ein Anrecht darauf hätten, die Bezüge dieser Mandatsträger zu kennen, denn es handle sich dabei um Steuergelder.
Roger Zurbriggen erklärt, die CVP-Fraktion werde die Erheblicherklärung grossmehrheitlich unterstützen. Die Forderung nach Transparenz von Kaderlöhnen und Verwaltungshonoraren von staatlichen Institutionen entspreche einer breiten politischen Forderung in der Bevölkerung und einem gesellschaftlichen Trend. Aus unternehmerischer Sicht sei anzumerken, dass mit einer Offenlegung dieser Löhne ein administrativer Aufwand verbunden sei. Bei der Rekrutierung von neuen Fachkräften könnten deren Lohnforderungen mindestens auf dem Niveau des publizierten Vorgängerlohnes liegen, was nicht in jedem Fall im Interesse des

Unternehmens sei. Zudem gelte es aus wissenschaftlicher Sicht als erwiesen, dass eine gesetzliche Offenlegungspflicht von Kaderlöhnen deren Anstieg beschleunige, zumindest in der Privatwirtschaft. So hätten ökonomische Studien von Benz und Stutzer der Universität Zürich aus dem Jahr 2003 ergeben, dass der starke Anstieg der amerikanischen Managerlöhne nach 1992 in der direkten Folge einer entsprechenden Gesetzesänderung geschehen sei. Trotz der erwiesenen Tatsache, dass eine Offenlegung von Kaderlöhnen weder effizient noch korrigierend wirke, entspreche die Forderung nach Lohntransparenz einem breiten politischen Bedürfnis, welches im Fall von staatlichen und staatsnahen Betrieben dem Steuerzahler gegenüber politisch gerechtfertigt sei.
Irene Keller erklärt, Michèle Bucher habe sie in ihrem Votum zwar wörtlich richtig zitiert. Sie möchte dieses Zitat aber in den richtigen Zusammenhang stellen. Sie habe zudem daraus gefolgert, dass das Öffentlichkeitsprinzip freiwillig sein solle und nicht mit zusätzlichen Gesetzen festgelegt werden sollte. In den Geschäftsberichten der LUPK seien die Löhne veröffentlicht worden, jedoch auf freiwilliger Basis. Zu dieser Zeit habe sie das Präsidium innegehabt. Sie sei nach wie vor der Meinung, dass für eine Offenlegung der Löhne keine gesetzliche Verankerung notwendig sei. Daher werde sie das Postulat ablehnen.
Im Namen des Regierungsrates unterstützt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann die Erheblicherklärung des Postulats. Der Aufwand für die Offenlegung sei klein, da auf jeden Fall ein Geschäftsbericht erstellt werde. Die Lohndaten könnten anhand einer Tabelle ermittelt werden. Da es sich um öffentliche Gelder handle, sei es eine Frage der Public Corporate Governance, diese Löhne offenzulegen. Zudem müsse kein neues Gesetz über die Offenlegung der Löhne geschaffen werden, sondern in den bereits bestehenden Gesetzen, Verordnungen oder Reglementen müssten lediglich einige Anpassungen vorgenommen werden.

Der Rat erklärt das Postulat mit 89 zu 18 Stimmen erheblich.