



Regierungsrat

Luzern, 9. Juni 2020

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 170

Nummer: A 170
Protokoll-Nr.: 647
Eröffnet: 03.12.2019 / Finanzdepartement

Anfrage Hartmann Armin und Mit. über das Eigentum an selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts und den Schutz des Eigenkapitals

Zu Frage 1: Wer ist Eigentümer der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten LUKS, Lups, LUPK und GVL? Gibt es andere kantonale öffentlich-rechtliche Anstalten, bei denen das Eigentum abweicht?

Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen (§ 14 Abs. 2 KV). Die Beteiligung erfolgt mittels Finanz- und Sacheinlagen und mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan (§ 46 Abs. 1 Organisationsgesetz [OG]; SRL Nr. 20). Demnach wird in der Public Corporate Governance (PCG) Systematik des Kantons Luzern unter Beteiligung nebst der Beteiligung am Kapital einer Organisation auch eine Beteiligung in Form eines Mitspracherechts in deren strategischem Leitungsorgan verstanden. In der Rechtsform 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, Stiftungen und Vereine in Frage. 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 öffentlich-rechtlichen 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. Nachfolgend zeigen wir eine Übersicht der kantonalen Beteiligungen des öffentlichen Rechts und die Art der Beteiligungen. Die kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind grau markiert:

	Kapitalanteil (= Eigentum)		Mitspracherecht	
	Mehrheit	Minderheit	Mehrheit	Minderheit
Mehrheitsbeteiligungen des öffentlichen Rechts				
Luzerner Kantonsspital (LUKS)	x		x	
Gebäudeversicherung Luzern (GVL)			x	
Luzerner Psychiatrie (Lups)	x		x	
Pädagogische Hochschule Luzern (PHLU)			x	
Universität Luzern (UNILU)			x	
Lustat Statistik Luzern (Lustat)			x	
Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern			x	
Minderheitsbeteiligungen des öffentlichen Rechts				
Luzerner Pensionskasse (LUPK)				x
Hochschule Luzern (HSLU)				x
Landwirtschaftliche Kreditkasse	x			x
Verkehrsverbund Luzern (VVL)				x
Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht				x
Interkantonale Polizeischule Hitzkirch				x
Schweizerische Nationalbank		x		
Swissmedic, Schweizerisches Heilmittelinstitut		x		
WAS Wirtschaft, Arbeit, Soziales (Sozialversicherungszentrum)				x
Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung				x

Zu Frage 2: Wem gehört das Eigenkapital dieser Anstalten? Wofür ist überschüssiges Eigenkapital zu verwenden?

Wie in der Antwort zur Frage 1 bereits ausgeführt, kann der Kanton bei Mehrheitsbeteiligungen des öffentlichen Rechts die gesetzliche Grundlage selber gestalten. Gemäss § 51 Abs. 1 des Organisationsgesetzes werden Anstalten des kantonalen öffentlichen Rechts, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen sollen, durch Gesetz gegründet. Dabei ist unter anderem die Finanzierung zu bestimmen (§ 51 Abs.1e OG). Gestützt darauf kann der Kanton für seine öffentlich-rechtlichen Anstalten die für ihre Aufgabe allenfalls notwendige Ausstattung mit Kapital sowie den Umgang mit Gewinnen und Verlusten regeln. Er bestimmt somit grundsätzlich auch über das Eigenkapital seiner öffentlich-rechtlichen Anstalten.

Bei den beiden Spitälern LUKS und Lups erfolgte beispielsweise eine wesentliche Ausstattung mit Kapital. Die Übertragung der umfangreichen Infrastruktur, insbesondere der kantonalen Liegenschaften, wurde via Sacheinlage ins Eigenkapital durch den Kanton finanziert (Dotationskapital). Bei der PHLU oder bei der Lustat hingegen war kein Dotationskapital notwendig, da diese über keine eigenen Immobilien verfügen.

Das Eigenkapital der öffentlich-rechtlichen Anstalten verändert sich primär durch deren Geschäftsgang, das heisst durch die erzielten Gewinne und Verluste. Mit Gewinnen wird grundsätzlich Eigenkapital in Form von Reserven gebildet. Diese Reserven dienen zur Deckung von eventuellen künftigen Verlusten. Übermässige Reserven würden jedoch einem effizienten Einsatz der kantonalen Mittel zuwiderlaufen, insbesondere bei jenen Institutionen, welche

wesentlich durch die öffentliche Hand finanziert sind. Die Regelungen in den Gesetzen, Verordnungen und Leistungsvereinbarungen sehen deshalb folgende Rahmenbedingungen für die Gewinnrückführungen an den Kanton vor:

- Begrenzung des Eigenkapitals bei kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten, welche über kein Dotationskapital verfügen: Sie können bis zu einer Eigenkapitallimite von 10 Prozent des Aufwandes beziehungsweise des Umsatzes Eigenkapital bilden. Darüber hinaus gehende Gewinne werden zurückgeführt. Diese Regelung gilt für die UNILU (§ 28a Abs. 2 Universitätsgesetz; SRL Nr. 539), die PHLU (§ 27 Abs. 2 PH-Gesetz; SRL Nr. 515), den VVL (Leistungsvereinbarung) sowie Lustat (§ 10 Abs. 1 Verordnung über die Errichtung, Organisation und Finanzierung der zentralen Statistikstelle; SRL Nr. 28m).
- Beschluss des Regierungsrates über die Gewinnverwendung bei kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalten wie LUKS und Lups, welche über ein Dotationskapital verfügen (§ 24a Spitalgesetz; SRL Nr. 800a): Bei diesen Organisationen hat sich der Kanton finanziell am Eigenkapital beteiligt und somit einen Anspruch auf eine entsprechende Abgeltung. Der Beschluss über die Gewinnverwendung erfolgt unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben durch unseren Rat, welcher die Jahresrechnung dieser Anstalten genehmigt.
- Weitere Regelungen: Die GVL wird im Gegensatz zu anderen öffentlich-rechtlichen Anstalten nicht durch kantonale Abgeltungen, sondern durch die Versicherten finanziert. Die GVL ist verpflichtet, aus den Prämien einen Reservefonds zu äufnen. Wenn die finanzielle Lage der Gebäudeversicherung und das Jahresergebnis es erlauben, kann die Verwaltungskommission Prämienrückerstattungen anordnen. Die Überschussbeteiligung des Kantons ist begrenzt. Bleibt ein Jahresüberschuss, hat die Gebäudeversicherung die Hälfte davon, höchstens jedoch 1,5 Millionen Franken, an die Staatskasse abzuliefern. Resultieren während mehrerer Jahre namhafte Überschüsse, sind die Prämien oder die Leistungen anzupassen (§ 22a Gebäudeversicherungsgesetz; SRL Nr. 750). Für weitere Ausführungen zur Überschussbeteiligung an der GVL verweisen wir auf die Ausführungen im Konsolidierungsprogramm 2017 ([Botschaft B 55](#) vom 6. September 2016, Seite 49). Die LUPK ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eine selbständige, registrierte Vorsorgeeinrichtung im Sinn des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Sie nimmt innerhalb der Beteiligungen des Kantons eine besondere Stellung ein. Das von ihr verwaltete Vermögen gehört nicht dem Kanton, den Gemeinden oder den angeschlossenen Arbeitgebern, sondern den Versicherten. Deshalb erfolgt hier keine Gewinnausschüttung an den Kanton. Für das Sozialversicherungszentrum WAS sind keine Gewinnrückführungen vorgesehen. Die Anstalten des WAS unterliegen massgeblich dem Bundesrecht.

Zu Frage 3: Kann der Kanton jederzeit durch Gesetzesänderung auf das Eigenkapital dieser Anstalten zugreifen? Welchen übergeordneten Schutz des Eigenkapitals gibt es für diese Anstalten?

Wie in der Antwort zur Frage 1 bereits ausgeführt, kann der Kanton bei Mehrheitsbeteiligungen des öffentlichen Rechts die gesetzliche Grundlage selber gestalten. Dazu gehört auch die Bestimmung zu deren Finanzierung. Der Staat darf aber bei der Gesetzgebung nicht willkürlich handeln. Er muss verhältnismässige Regelungen erlassen, nach Treu und Glauben handeln und übergeordnete rechtliche Grundsätze einhalten. Für die Änderung von Gesetzen ist Ihr Rat zuständig. Gesetzesänderungen unterliegen dem fakultativen Referendum.

Zu Frage 4: Wie könnte das Eigenkapital dieser Anstalten zusätzlich geschützt werden, um in schlechten Zeiten den Zugriff durch den Kanton zu verhindern?

Die Aufgaben und die Anforderungen an die Strukturen von öffentlich-rechtlichen Anstalten können sich ändern. Unser Rat hält es deshalb für wichtig, dass bei Bedarf auch die Regelungen zum Eigenkapital von öffentlich-rechtlichen Anstalten angepasst werden können. Wie bereits in der Antwort zur Frage 3 festgehalten, sind willkürliche Gesetzesänderungen nicht zulässig, verhältnismässige Anpassungen können jedoch vorgenommen werden. Eine für die jeweilige Organisation sinnvolle Eigenkapitalhöhe muss auch unabhängig vom kantonalen Finanzbedarf angestrebt werden.

Zu Frage 5: Bedeutet eine Änderung der Rechtsordnung immer, dass sämtliche Anteilscheine an den Kanton gehen? Gilt dies auch für Anstalten ohne eigentliches Dotationskapital?

Um eine öffentlich-rechtliche Anstalt in eine andere Rechtsform, beispielsweise eine Aktiengesellschaft, umzuwandeln, ist die entsprechende Rechtsgrundlage anzupassen. In diesem Zusammenhang ist in jedem Einzelfall ein sachgerechter Umgang mit dem Kapital der Anstalt festzulegen. Bei der Umwandlung der Spitäler (LUKS und lups) in Aktiengesellschaften ist beispielsweise vorgesehen, deren Dotationskapital in Aktienkapital umzuwandeln und die bestehenden Reserven als Reserven in die AG einzugeben. Der Kanton wird Alleinaktionär der beiden Unternehmen sein (vgl. § 8a Abs. 1 Spitalgesetz). Eine allgemein gültige Aussage, wie die Umwandlung von Rechtsformen konkret ausgestaltet wird, ist nicht möglich, da dies je nach Sachlage sehr unterschiedlich sein kann. Bezugnehmend auf die Frage 5 ist aber zu bemerken, dass bei einer Rechtsformänderung eine Beteiligung Dritter am Kapital nicht kategorisch ausgeschlossen werden kann. Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn mehrerer Kantone eine öffentliche Aufgabe künftig gemeinsam erfüllen und sich dazu an einer ehemals öffentlich-rechtlichen Anstalt des Kantons beteiligen. Ebenfalls ist es grundsätzlich denkbar, dass eine Anstalt ohne eigenes Dotationskapital in eine Aktiengesellschaft des Kantons umgewandelt wird. Dazu kann der Kanton unter Umständen nicht benötigte Reserven als Aktienkapital einlegen oder selbst Aktienkapital einschiessen. Nicht sachgerecht wäre es hingegen, betrieblich notwendige Schwankungsreserven in Aktienkapital zu wandeln.