



CVP Kanton Luzern

Finanzdepartement des
Kantons Luzern
Bahnhofstrasse 19
6002 Luzern

Luzern, 26. September 2011/abü

F:\Vernehmlassungen\FD\PCG.doc

Entwurf des Gesetzes über die Normierung von Public Corporate Governance (Mantelerlass PCG)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 21. Juni 2011 die Möglichkeit gegeben, zum Mantelerlass PCG Stellung zu nehmen. Die CVP Kanton Luzern dankt für die Möglichkeit zur Meinungsabgabe und nimmt diese gerne wahr.

II. Begriffsdefinition und Systematik

Ausgangspunkt ist Ihre Definition auf S. 26 der Vernehmlassungsbotschaft. Dort schreiben Sie: „Eine allgemeingültige Definition der Beteiligung gibt es nicht. Um Klarheit zu schaffen, soll der Begriff neu im kantonalen Recht definiert werden (§ 46 Entwurf-OG). Vorliegend werden somit unter Beteiligungen nebst Kapitalbeteiligungen auch Organisationen verstanden, in deren strategischem Steuerungsorgan dem Kanton ein Mitspracherecht zukommt.“

Unsere kritischen Bemerkungen dazu:

- Unseres Erachtens widerspricht die Definition der landläufigen Vorstellung davon, was man unter einer Beteiligung versteht. In der Regel versteht man darunter die Beteiligung am Kapital einer Unternehmung. Die Problematik der neuen Begriffsdefinition zeigt sich exemplarisch darin, dass die Beteiligung des Kantons Luzern an der CKW nach dem Gesetz keine Beteiligung darstellt.
- Die PCG-Systematik wird der Situation, wie sie sich im Kanton Luzern stellt, nicht gerecht. Beispielsweise machen Sie keine Unterscheidung zwischen „Kantonalen öffentlichen Aufgaben“ (z.B. LUKS) und „Aufgaben im öffentlichen Interesse“ (z.B. LUKB) oder „Beteiligungen im öffentlichen Interesse“ (z.B. CKW oder auch LUKB).

- Die PCG-Systematik bringt auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Formen der Eigentümerschaft zu wenig zum Ausdruck. Die Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen beim Vorhandensein von Minderheitsbeteiligungen unterscheiden sich je nach Organisationsform und der Art der weiteren Beteiligten fundamental (z.B. FHZ-Konkordat/andere Kantone vs. Genossenschaft Landwirtschaftliche Kreditkassse/Banken/weitere Genossenchafter). Wenn neben dem Kanton auch Dritte beteiligt sind, ist es ein Unterschied, ob diese Dritten andere Kantone (z.B. FHZ-Konkordat, ZBSA) oder allenfalls Gemeinden sind (z.B. Zweckverband, grosse Kulturbetriebe) oder ob Private beteiligt sind. Weitere Unterschiede ergeben sich je nach der gewählten Rechtsform. Solchen Unterschieden sollte im Gesetz Rechnung getragen werden, und es sollten insbesondere Grundsätze definiert werden, wie die Zusammenarbeit mit Minderheitsbeteiligten gedacht ist (Kommunikation, Information, Konsultation vor wichtigen Entscheiden etc.) und wie man den Einfluss des Kantons sicherstellen will, wenn der Kanton selbst nur mit einer Minderheit beteiligt ist.
- In der PCG-Systematik wird die Art des Engagements des Kantons nicht berücksichtigt. Es ist ein Unterschied, ob sich der Kanton nur kapitalmässig an einer selbständigen Organisationseinheit beteiligt (z.B. LUKB, Gebäudeversicherung) oder ob er einen grösseren Teil der erbrachten öffentlichen Aufgabe über sein Budget finanziert (z.B. LUKS, UniLu).

Verbesserungsvorschläge und Forderungen:

- Der Begriff der Beteiligung sollte durch einen Begriff ersetzt werden, welcher dem tatsächlichen Charakter des Gesetzes näher kommt. Denkbar wäre es zum Beispiel statt von Beteiligungen von „Rechtlich selbständigen Organisationseinheiten“ zu reden.
- Die PCG-Systematik muss grundlegend überdacht werden: Es ist zu unterscheiden, ob in selbständigen Organisationseinheiten öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden oder ob der Kanton sich an selbständigen Organisationen beteiligt, weil die Leistungen dieser Organisation und/oder die Beteiligung an dieser Organisation im öffentlichen Interesse liegt.
- In der PCG-Systematik soll auch die Art allfälliger weiterer Beteiligter berücksichtigt werden (andere Kantone, Gemeinden des Kantons, Private).
- In der PCG-Systematik soll auch die Form des Engagements des Kantons differenziert werden (Kanton als Kapitalgeber, Kanton als Finanzierer der erbrachten Leistungen bzw. der wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben, Kanton als Kapitalgeber und Finanzierer, Kanton andererseits als Regulierer (z.B. LUKS)).

II. Rolle der AKK

Die Rolle bzw. die Kompetenzen des Kantonsrates und insbesondere jene der AKK bei der Oberaufsicht bleiben im Gesetzesentwurf unklar. Gerade im Bereich der öffentlich-rechtlichen Körperschaften stellt sich die Frage, ob durch die vorgesehenen Regelungen die selbständigen Organisationseinheiten nicht vom Einfluss der Politik abgeschottet werden.

Die Aufsichtsfunktion der AKK sollte unseres Erachtens mit geeigneten Instrumenten gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (bei privatrechtlich organisierten Körperschaften kann die Aufsichtsfunktion der AKK ohnehin nur eingeschränkt wahrgenommen werden).

III. Einsitznahme in die Organe

Bei der Einsitznahme in die Organe schlagen Sie vor, Mitglieder des Kantonsrates weitgehend auszuschliessen. Mit diesem Vorschlag wird eine Misstrauenshypothese rechtlich verankert, wie wir sie vor allem aus dem angelsächsischen Wirtschaftsraum kennen. Es stellt sich die staatspolitische Frage, ob sich das Parlament diese Selbstbeschränkung auferlegen soll.

Dies führt in der Konsequenz zu den folgenden Nachteilen: Erstens werden möglicherweise mit der Materie vertraute und bestens qualifizierte Kantonsrätinnen und Kantonsräte gar nicht mehr angefragt oder für die Einsitznahme in Organe in Betracht gezogen. Zweitens könnte es schwieriger werden, qualifizierte Kantonsrätinnen und -räte für Organe zu gewinnen, weil sie dann ja ihr Kantonsratsmandat aufgeben müssten. Und letztlich dürfte es auch schwieriger werden, überhaupt noch Leute für die Politik zu motivieren. Das Kantonsratsmandat wäre dann nämlich vor allem ein Ausschlussgrund, Mandate in Führungsgremien übernehmen zu dürfen. Diese Entwicklung läuft dem traditionellen Milizcharakter der Schweizer Politik entgegen. In der Schweiz machen Personen eben nicht in erster Linie Politik, sondern sie stehen primär im Berufsleben.

Eine grundsätzliche Regelung der Einsitznahme von Mitgliedern der Regierung ist zu begrüssen. Wir begrüssen es auch, dass bei Beteiligungen des öffentlichen Rechts ein Mitglied der Regierung im Organ für die strategische Führung vertreten sein kann. Es stellt sich die Frage, ob die Regierung je nach Situation auch Ausnahmefälle vorsehen kann. So kann es – wenn verschiedene Kantone beteiligt sind – etwas speziell aussehen, wenn alle Kantone ausser Luzern Regierungsräte in ein Organ delegieren.

Verbesserungsvorschläge und Forderungen:

- Wir erachten die Unvereinbarkeiten für Mitglieder des Kantonsrates als zu einschränkend. Wir schlagen vor, §48 Absatz 2 nicht nur für Minderheitsbeteiligungen des privaten Rechts vorzusehen, sondern generell für Beteiligungen des privaten Rechts, sofern nebst dem Kanton auch Dritte beteiligt sind.
- In den übrigen Fällen soll die Regierung begründete Ausnahmefälle vorsehen können. Möglicherweise ist eine Frist zu setzen, innert welcher Kantonsräte nach der Einsitznahme in ein Organ das Kantonsratsmandat aufzugeben haben (z.B. auf Ende der Legislatur) oder innerhalb welcher sie nach der Wahl in den Kantonsrat aus dem Organ zurückzutreten haben (z.B. auf Ende der Legislatur oder innert einer Zweijahresfrist).

III. Rolle und Einbezug der Organe

Die Konflikte in den letzten Monaten (LUKS, LUKB, CKW) haben gezeigt, dass weniger die rechtlichen Regelungen und formale Aspekte Probleme geben, sondern Probleme in der Kommunikation zwischen der Regierung und den Organen der „Beteiligungen“ des Kantons, resp. zwischen Regierung und an den Beteiligungen interessierter Öffentlichkeit. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Regierung die von ihr eingesetzten Organe ernst nimmt und vor wichtigen Entscheiden anhört und Stellung nehmen lässt. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob es Zufall ist, dass im Funktionendiagramm Seite 54 der Vernehmlassungsbotschaft die Organe der „Beteiligungen“ nicht aufgeführt sind.

Verbesserungsvorschläge und Forderungen:

- Die Organe der „Beteiligungen“ sind vor wichtigen Entscheidungen durch die Regierung einzubeziehen (z.B. Nomination neuer Organmitglieder, Erlass von Eignerstrategien, grundlegenden politischen Weichenstellungen, Entscheide mit Folgen auf die strategischen Ausrichtung der Beteiligung, Gesetzesänderungen etc.)

IV. Fazit

Neben staatspolitischen Bedenken ist es offensichtlich, dass das PCG in der vorgeschlagenen Form nicht alle Spezialfälle regeln kann. Es besteht die Gefahr, dass entweder dem Gesetz in einzelnen Fällen nicht nachgekommen werden kann oder dass das Gesetz wegen Spezialfällen abgeändert werden muss. Da ohnehin für die selbständigen Organisationseinheiten jeweils eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss, stellt sich ernsthaft die Frage, ob ein PCG als Rahmengesetz bzw. Mantelerlass überhaupt zielführend ist oder ob nicht besser darauf verzichtet werden sollte.

Freundliche Grüsse
CVP Kanton Luzern

sig. Martin Schwegler
Präsident

sig. Adrian Bühler
Parteisekretär