



## Motion 103

Eingang Stadtkanzlei: 14. Mai 2021

### **Überprüfung der Rechtsformen der Aktiengesellschaften im städtischen Alleinbesitz**

Zwischen 2001 (städtische Werke und Verkehrsbetriebe) und 2015 (Heime und Alterssiedlungen) wurden drei bedeutende städtische Verwaltungseinheiten in privatrechtliche Aktiengesellschaften ausgelagert. Bereits 1968 wurde die Hallenbad Luzern AG gegründet.

Begründet wurden die Auslagerungen jeweils in erster Linie damit, den Verwaltungseinheiten könne nur so der notwendige Handlungsspielraum gewährt werden. Als Rechtsform wurde für diese Auslagerungen die privatrechtliche Aktiengesellschaft gewählt. Alternative Möglichkeiten wie eine öffentlich-rechtliche Anstalt wurden in den jeweiligen Vorlagen unterschiedlich ausführlich dargestellt. Als Hauptgrund gegen die Wahl einer öffentlich-rechtlichen Anstalt wurde aber jeweils deren eingeschränkte Allianzfähigkeit, d. h. die fehlende Möglichkeit für Drittbeteiligungen an Unternehmen genannt.

Eine sorgfältige Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen der verschiedenen Rechtsformen ist in keinem der der jeweiligen Auslagerung zugrunde liegenden Berichte und Anträge zu finden.<sup>1</sup> Die Ausführungen beschränkten sich im Wesentlichen darauf, was für eine Aktiengesellschaft und was gegen eine öffentlich-rechtliche Anstalt spricht.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei den Auslagerungen die Nachteile einer Aktiengesellschaft deutlich unterschätzt wurden. Dazu gehören insbesondere die vom Obligationenrecht (OR) vorgegebenen Schranken in den Bereichen der politischen Steuerung und der Oberaufsicht. So ist das städtische Finanzinspektorat beispielsweise nicht für die ordentliche Revision von Aktiengesellschaften zugelassen. Dazu kommen weitgehende und vor allem unübertragbare bzw. unentziehbare Kompetenzen des Verwaltungsrats (Art. 716a OR), beispielsweise in Bezug auf die Organisation des Unternehmens. Die Stadt kann sich auch nicht auf statutarischem Weg oder durch

---

<sup>1</sup> Bericht und Antrag 13/2000, Neues Betriebs- und Führungskonzept der Städtischen Werke Luzern: Detailunterlagen Verselbstständigung (Phase 3). Bericht und Antrag 17/2000, Verselbstständigung der Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern (VBL). Bericht und Antrag 11/2012, Entwicklungsbericht zur (teil-)stationären Pflege und Betreuung.

Beschlüsse der Generalversammlung über das Aktienrecht hinausgehende Steuerungsinstrumente ausbedingen. Eine weitere wichtige Einschränkung betrifft die beschränkten Auskunfts- und Einsichtsrechte. Der Verwaltungsrat kann nicht dazu verpflichtet werden, der Stadt generell Einsicht in sämtliche Verwaltungsratsprotokolle zu gewähren (Art. 696 ff. OR). Diese Problematik kann zwar mit einer Behördenvertretung im Verwaltungsrat abgedeckt werden. Der Stadtrat erachtet eine solche Vertretung aber auf Grund möglicher Loyalitätskonflikte als problematisch (diese Loyalitätskonflikte ergeben sich, wenn die Interessen der Aktiengesellschaft den Interessen der Stadt Luzern widersprechen).

Unter anderem um die Steuerung und das Controlling der städtischen Beteiligungen zu klären, wurde 2006 das städtische Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling eingeführt. Um die erkannten Schwächen und Unklarheiten zu beheben, arbeitete die Stadt ab 2017 an der Überarbeitung dieses Reglements. Daraus resultierte das neue Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern, welches 2019 in Kraft trat, sowie die dieses Reglement ergänzenden Richtlinien.<sup>2</sup>

Das neue Reglement wurde sorgfältig und mit erheblichem Aufwand erarbeitet. Bereits in der parlamentarischen Vorberatung zeigten sich aber insbesondere in Fragen des Controllings, aber auch bei der politischen Steuerung Widersprüche zwischen Erwartungen und rechtlichen Möglichkeiten. Ein für die Vorbereitung des neuen Reglements extern erstelltes Gutachten empfahl deshalb die Prüfung, ob die Aktiengesellschaft (noch) die richtige Rechtsform für die vier Stadtunternehmen VBL, Viva, ewl und Hallenbad Luzern AG ist. Die Erfahrungen seit der Einführung des neuen Reglements haben diese Notwendigkeit verdeutlicht und gezeigt, dass die politische Verantwortung im aktuellen Rahmen nur unzureichend wahrgenommen werden kann.

Eine Alternative zu den heutigen Aktiengesellschaften wäre eine Rücknahme der Auslagerung. Insbesondere mit der Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets ist der Handlungsspielraum innerhalb der Kernverwaltung im Vergleich zum Zeitpunkt der Auslagerungen deutlich erhöht worden.

Auch ein teilweiser oder vollständiger Verkauf der Aktien ist zumindest bei einem Teil der ausgelagerten Verwaltungseinheiten grundsätzlich möglich. Damit entledigt sich die Stadt von der Verantwortung für Aufgaben, die sie nicht zwingend selbst zu erfüllen hat.

Bereits Erfahrungen bestehen mit Gemeindeverbänden wie REAL. Im Sinne einer verbesserten Zusammenarbeit mit den umliegenden Gemeinden könnte auch dies ein Modell für die zukünftige Rechtsform eines Teils der vier Aktiengesellschaften sein.

---

<sup>2</sup> Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR). Richtlinie über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern. Gestützt auf das Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern.

Eine weitere Möglichkeit ist die Umwandlung der bisherigen Aktiengesellschaften in rechtsfähige öffentlich-rechtliche Anstalten. Diese haben den Vorteil, dass sowohl Steuerungsmöglichkeiten wie Aufsichtsrechte flexibel ausgestaltet werden können. Auch der Grad der Autonomie und die Organisationsform sind weitgehend frei bestimmbar. So gibt es öffentlich-rechtliche Unternehmen mit sehr grosser Autonomie wie die Zürcher Kantonalbank oder die FINMA. Andere mit den städtischen Aktiengesellschaften vergleichbare Aufgabenträger sind als öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert (bspw. Energie Wasser Bern, Verkehrsbetriebe Schaffhausen, Alterswohntzentrum Ruswil). Die Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen (bei der ewl bspw. an der Arcade Solutions AG) sind auch für eine öffentlich-rechtliche Anstalt problemlos möglich.

Der Stadtrat wird beauftragt zu prüfen, ob die Aktiengesellschaft noch die richtige Rechtsform für VBL, Viva, ewl und Hallenbad Luzern AG ist oder ob andere Rechtsformen allenfalls besser geeignet sind. Dabei soll er sich an den zur Auslagerung festgelegten Kriterien in den Richtlinien zum Beteiligungsmanagement orientieren. Die Ergebnisse und das weitere Vorgehen soll der Stadtrat in einem Planungsbericht dem Parlament darlegen. Je nach Erkenntnissen kann der Stadtrat den Bericht mit einem entsprechenden Antrag zum weiteren Vorgehen ergänzen.

Simon Roth, Lena Hafen und Gianluca Pardini  
namens der SP-Fraktion

Thomas Gfeller  
namens der SVP-Fraktion