



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 19. Dezember 2018 (StB 719)

B+A 35/2018

Revision Beteiligungsmanagement

**Vom Grossen Stadtrat mit zwei
Protokollbemerkungen und
vier Änderungen beschlossen
am 21. März 2019.**

**(Definitiver Beschluss des Grossen Stadt-
rates am Schluss dieses Dokuments)**

Bezug zur Gemeindestrategie 2019–2028 und zum Legislaturprogramm 2019–2021

Strategischer Schwerpunkt gemäss Gemeindestrategie

- **Miteinander von Stadt, Agglomeration und ländlichem Raum pflegen**

Leitsatz: Die Stadt Luzern ist eine innovative und verlässliche Partnerin der Gemeinwesen und Organisationen in Agglomeration, Region, Kanton und darüber hinaus.

Legislaturgrundsätze und -ziele gemäss Legislaturprogramm

Volkswirtschaft

Legislaturziel Z22.1

Die Stadt Luzern setzt sich für verlässliche Rahmenbedingungen für bestehende und neue Unternehmen ein. Sie pflegt und fördert gute Beziehungen zu ansässigen Unternehmen und zu den Wirtschaftsverbänden.

Übersicht

Die Stadt Luzern hat seit Mitte der 1990er-Jahre grosse Anstrengungen zur Reform der Verwaltung unternommen. Mit B+A 40/2003: «Beteiligungs- und Beitragscontrolling» wurde das städtische Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling (RBBC; sRSL 0.5.1.1.3) per 1. Januar 2006 eingeführt. Die Stadt Luzern hat damals eine Pionierrolle im Bereich der Public Corporate Governance eingenommen. Während der letzten Jahre stellten sich aber immer wieder Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflussnahme. Weiter hat der Kanton betreffend Beteiligungs- und Beitragscontrolling per 1. Januar 2018 neue gesetzliche Vorgaben erlassen, und die Standards der Public Corporate Governance (PCG) haben sich weiterentwickelt. Deshalb gab die Stadt im Jahr 2017 beim Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) sowie bei der bolz+partner consulting ag (bpc) ein Rechtsgutachten in Auftrag, um Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflussnahme unter Berücksichtigung der aktuellen Grundlagen und Standards prüfen zu lassen. Gestützt auf die parlamentarischen Vorstösse, die kantonalen Vorgaben, die aktuellen PCG-Standards sowie das Rechtsgutachten soll nun – auf Basis bisher bewährter Elemente – eine Neuordnung des Beteiligungs- und Beitragscontrollings ermöglicht werden.

Mit der Vorlage wird ein neues Reglement über das Beteiligungsmanagement geschaffen, das folgende prioritäre Ziel verfolgt: Optimierung der politischen Einflussnahme, Klärung der Kompetenzordnung, Verbesserung von Transparenz und Oberaufsicht, strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios und Verbesserungen im operativen Beteiligungsmanagement. Beteiligungs- und Beitragsmanagement werden neu – im Gegensatz zum bisherigen Reglement – in getrennten Steuerungskreisen behandelt.

Die Funktion der Steuerung der öffentlichen Unternehmen ist heute gemäss anerkannter Public Corporate Governance und der herrschenden schweizerischen Lehre und Praxis eine Exekutivaufgabe. Dem Parlament stehen neben seinen klassischen Funktionen der Rechtsetzung, der Budgetkompetenz, des Wahlrechts sowie der Oberaufsicht gestalterische Elemente im Bereich von Planungs- oder Ausgabenbeschlüssen zu. Der Grosse Stadtrat übt die Oberaufsicht über den Stadtrat, die Verwaltung und alle anderen Träger öffentlicher Aufgaben aus. Im Rahmen des Beteiligungsmanagements stehen ihm folgende Instrumente zur Verfügung:

- Die Beteiligungsstrategie; sie beinhaltet die strategischen Ziele für die Gesamtheit der Beteiligungen sowie die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen. Sie ist auf das Legislaturprogramm abgestimmt und wird dem Grossen Stadtrat alle vier Jahre mittels Planungsbericht unterbreitet;
- Der Bericht zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie; die Berichterstattung zur Beteiligungsstrategie erfolgt jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes. Im Weiteren wird die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich vom Stadtrat über die Erfüllung der Eignerziele informiert.

Um dem Grossen Stadtrat auch während der 4-Jahres-Periode der Beteiligungsstrategie ein Gestaltungsrecht im Bereich der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen zu ermöglichen, schlägt der Stadtrat vor, das Motionsrecht nach Art. 55e Abs. 1 lit. b des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates neu zu positionieren. Neu sollen damit in Bezug auf die Beteiligungsstrategie mittels Motion auch Änderungen der Planung initiiert werden können. Damit kann der Grosse Stadtrat auch während der 4-jährigen Periode der Beteiligungsstrategie Änderungen der Beteiligungsstrategien anstossen. Der Stadtrat ist bereit, solche Planungsmotionen wie auch Aufträge, soweit sie die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen betreffen, beschleunigt zu behandeln.

Gemäss bisherigem Recht sind Weisungen des Stadtrates an das strategische Leitungsorgan oder dessen Mitglieder verboten (Art. 7 Abs. 3 RBBC). Das städtische Recht ging damit über die Vorschriften des Aktienrechts hinaus. Hier sind Weisungen des Alleineigentümers zugelassen, soweit sie nicht in unübertragbare und unentziehbare Pflichten des Verwaltungsrates gemäss Art. 716a OR eingreifen. Die Vorschrift des bisherigen Reglements erscheint aus heutiger Sicht allzu strikt. Es wird zunehmend als stossend empfunden, dass die Stadt als Eignerin ihre legitimen öffentlichen Interessen via Verwaltungsrat nicht angemessen einbringen kann. Deshalb soll das Weisungsverbot für Stadtvertretungen künftig aufgehoben werden.

Das neue Reglement beschreibt die Grundzüge des neuen Steuerungskreislaufs der Beteiligungen ausgehend von der neuen mehrjährigen Beteiligungsstrategie. Ergänzend braucht es klare Grundlagen für die Praxis. Die Vorgaben des Reglements werden deshalb in einer Richtlinie konkretisiert werden. Diese hat verwaltungsanweisenden Charakter und soll handbuchartig aufgebaut werden.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	6
1.1 Ist-Situation und Handlungsbedarf	6
1.2 Neue gesetzliche Vorgaben Kanton	7
1.3 Standards der Public Corporate Governance	8
1.4 Ergebnisse Rechtsgutachten	9
1.5 Fazit und Auftrag	10
2 Schwerpunkte der Vorlage	10
2.1 Ziele der Reform	10
2.2 Geltungsbereich	12
2.3 Steuerungskreislauf	12
2.4 Zuständigkeiten von Grosse Stadtrat und Stadtrat	13
2.4.1 Vergleich neue und alte Regelung	13
2.4.2 Allgemeines	14
2.4.3 Sonderfrage: Kompetenzen im Rahmen der Beteiligungsstrategie	15
2.4.4 Oberaufsicht	16
2.5 Strategisches Leitungsorgan	17
2.5.1 Zusammensetzung und Anforderungsprofil	17
2.5.2 Weisungsrecht	17
3 Zur Umsetzung des neuen Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR)	18
3.1 Allgemeines	18
3.2 Wichtige Beteiligungen	19
4 Die neuen Bestimmungen im Einzelnen	19
4.1 Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern	19
4.1.1 I. Allgemeines	19
4.1.2 II. Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements	21
4.1.3 III. Kompetenzen	23
4.1.4 IV. Organe der städtischen Beteiligungen	25
4.1.5 V. Übergangs- und Schlussbestimmungen	28

5	Ergebnisse der Anhörungen	28
5.1	Stellungnahmen	28
5.2	Fazit	29
6	Auswirkungen	30
6.1	Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt	30
6.2	Auswirkungen auf Personal und Finanzen	30
7	Parlamentarische Vorstösse	30
7.1	Postulat 132, Ali R. Celik, Christian Hochstrasser und Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 11. November 2013: «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen»	30
7.2	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»	31
7.3	Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 24. März 2015: «Einführung Kaderlohnreporting»	31
8	Antrag	32

Anhang

- 1 Übersicht über alle Organisationen mit städtischer Beteiligung
- 2 Abkürzungsverzeichnis

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

1.1 Ist-Situation und Handlungsbedarf

Die Stadt Luzern hat seit Mitte der 1990er-Jahre grosse Anstrengungen zur Reform der Verwaltung unternommen und dabei verschiedene Dienstabteilungen in privatwirtschaftliche Rechtsformen übergeführt (ewl, vbl, ökk sowie 2015 die Viva Luzern AG) sowie zahlreiche Aufgaben mittels Leistungsverträgen an Dritte übertragen. Dabei wurde bald erkannt, dass zur Steuerung und Überwachung der delegierten Aufgaben ein effizientes Controlling unabdingbar ist.

Mit B+A 40/2003: «Beteiligungs- und Beitragscontrolling» wurde deshalb das städtische Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 (RBBC, sRSL 0.5.1.1.3) per 1. Januar 2006 eingeführt. Die Stadt Luzern hat damals eine Pionierrolle im Bereich der Public Corporate Governance (PCG) eingenommen.

Während der letzten Jahre stellten sich aber immer wieder Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflussnahme der Stadt Luzern als Alleinaktionärin auf die privatrechtlich organisierten Gesellschaften ewl, vbl und Viva Luzern. Das Parlament hat dazu verschiedene Vorstösse diskutiert und überwiesen (vgl. Kapitel 7). Weiter hat der Kanton betreffend Beteiligungs- und Beitragscontrolling per 1. Januar 2018 neue gesetzliche Vorgaben erlassen (vgl. Kapitel 1.2), und die Standards der Public Corporate Governance (PCG) haben sich weiterentwickelt (vgl. Kapitel 1.3). Deshalb gab die Stadt im Jahr 2017 beim Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) sowie bei der bolz+partner consulting ag (bpc) ein Rechtsgutachten in Auftrag, um Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflussnahme unter Berücksichtigung der aktuellen Grundlagen und Standards prüfen zu lassen. Gestützt auf die parlamentarischen Vorstösse, die kantonalen Vorgaben, die aktuellen PCG-Standards sowie das Rechtsgutachten wird dem Parlament nun vorliegender Bericht und Antrag (B+A) unterbreitet.

Damit soll – auf Basis bisher bewährter Elemente – eine Neuordnung des Beteiligungs- und Beitragscontrollings ermöglicht werden. Ziele der Vorlage sind die strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios, die Verbesserung von Transparenz und Oberaufsicht, die Optimierung der politischen Einflussnahme, die Klärung der Kompetenzordnung und die Verbesserungen im operativen Beteiligungsmanagements. Dabei fokussiert der vorliegende Bericht und Antrag auf das Beteiligungscontrolling; allfällige Anpassungen des Beitragscontrollings werden in einer separaten Vorlage unterbreitet.

1.2 Neue gesetzliche Vorgaben Kanton

Am 1. Januar 2018 ist das neue kantonale Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden vom 20. Juni 2016 (FHGG; SRL Nr. 160) in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz und der dazugehörigen Verordnung des Regierungsrates vom 10. Januar 2017 (FHGV; SRL Nr. 161) wird einerseits das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) eingeführt, andererseits beinhaltet das Gesetz auch Bestimmungen zu einem einheitlichen Beteiligungs- und Beitragscontrolling.

Folgende Bestimmungen sind relevant:

Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG, SRL Nr. 160)

§ 26 *Organisationen mit kommunaler Beteiligung*

¹ Eine Gemeinde kann sich an einem Unternehmen gemäss § 44 Absatz 1 des Gemeindegesetzes mittels Finanz- und Sacheinlagen und mittels Einsitzrecht im strategischen Leitungsorgan beteiligen.

² Steht mehreren Gemeinden gemeinsam ein Sitz im strategischen Leitungsorgan zu, gilt die Organisation bei allen beteiligten Gemeinden als Organisation mit kommunaler Beteiligung.

§ 27 *Beteiligungscontrolling*

¹ Das Beteiligungscontrolling bezweckt

- a. die Wahrung der Eignerinteressen,
- b. die Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. die Umsetzung der Risikopolitik,
- d. die Schaffung von Transparenz über die Beteiligungen,
- e. die Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Organisationen mit kommunaler Beteiligung.

² Das Beteiligungscontrolling besteht aus der Beteiligungsstrategie und dem Beteiligungsspiegel.

§ 28 *Beteiligungsstrategie*

¹ Die Beteiligungsstrategie ist ein Planungsinstrument mit den strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen der Gemeinde.

² Die Beteiligungsstrategie hält für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest.

³ Der Gemeinderat legt die Beteiligungsstrategie den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament alle vier Jahre vor.

§ 29 *Beteiligungsspiegel*

¹ Die Berichterstattung über die Organisationen mit kommunaler Beteiligung erfolgt im Beteiligungsspiegel. Dieser wird der Jahresrechnung im Anhang beigefügt.

Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV, SRL Nr. 161)

§ 18 *Beteiligungsspiegel*

¹ Der Beteiligungsspiegel enthält pro Organisation mindestens

- a. Name und Rechtsform der Organisation,
- b. das Gesamtkapital der Organisation und den Anteil des Gemeinwesens,
- c. den Buchwert der Beteiligung,
- d. Aussagen zu den erbrachten Leistungen der Organisation,
- e. Aussagen zu den spezifischen Risiken,
- f. das Reporting zur Eignerstrategie.

² Das Ausmass der Ausführungen richtet sich nach der Bedeutung der Beteiligungen.

Im Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004 (GG; SRL Nr. 150) sind die gesetzlichen Bestimmungen verankert, welche die Übertragung von Aufgaben an Organisationen, an denen die Gemeinde beteiligt ist, regeln.

§ 44 Zusammenarbeitsformen und übertragbare Aufgaben

¹ Die Gemeinde kann ihre Aufgaben unter Vorbehalt besonderer Bestimmungen allein oder gemeinsam mit andern Gemeinden erfüllen oder sie einem externen Leistungserbringer übertragen. Sie kann privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen.

² Die Gemeinde kann die Befugnisse der Stimmberechtigten und die politischen Führungsaufgaben des Gemeinderates nicht übertragen.

§ 45 Grundsätze

¹ Überträgt die Gemeinde Aufgaben einem externen Leistungserbringer, bleibt sie Aufgabenträgerin. Sie überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die Gesamtverantwortung. Sie stellt sicher, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem anderen externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann.

² Die Befugnisse der Stimmberechtigten und die Pflichten des Gemeinderates bei der politischen Führung der Gemeinde gelten bei übertragenen Aufgaben sinngemäss.

³ Erlässt das Organ eines externen Leistungserbringers Entscheide im Sinn des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege anstelle der Gemeinde, ist dieses auch für die Behandlung allfälliger Einsprachen zuständig. Im Übrigen kann das Rechtsmittel ergriffen werden, das gegen einen entsprechenden Entscheid der Gemeinde zulässig wäre.

Die neu verlangte mehrjährige Beteiligungsstrategie, die im neuen FHGG vorgesehen ist, ist ein wichtiger Anlass zur Reform des städtischen Beteiligungsmanagements. Damit wird das Beteiligungsmanagement der Stadt um einen wesentlichen Teil ergänzt. Zudem gibt es die heutige Gesamtplanung und die dortige Festlegung der übergeordneten politischen Ziele nicht mehr. Es reicht nicht, das neue Instrument der Beteiligungsstrategie einfach zusätzlich einzufügen. Es geht vielmehr darum, mit dem neuen Instrument der Beteiligungsstrategie ein zweckmässiges Beteiligungsmanagement zu gestalten.

Zu unterscheiden sind Beteiligungsstrategie und Eignerstrategie:	
<p>Beteiligungsstrategie</p> <p>Die Beteiligungsstrategie ist das (neue) Steuerungsinstrument des Grossen Stadtrates. Sie beinhaltet eine Gesamtsicht über das Beteiligungsportfolio, die wesentlichen Veränderungen und den Bericht über die Beteiligungen mit den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen.</p>	<p>Eignerstrategie</p> <p>Die Eignerstrategie ist das Steuerungsinstrument des Stadtrates. Eignerstrategien werden für die wichtigen Beteiligungen vom Stadtrat erlassen. Sie basieren auf den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der Beteiligungsstrategie und konkretisieren diese.</p>

1.3 Standards der Public Corporate Governance

Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der politischen Einflussnahme bei ausgelagerten Betrieben wird auch in anderen Städten, diversen Kantonen, beim Bund sowie international intensiv diskutiert. Dabei wurden während der letzten Jahre diverse Standards entwickelt, welche auch für den vorliegenden Bericht und Antrag als Orientierungshilfe verwendet werden können:

- Die OECD hat 2005 Richtlinien für die Corporate Governance von Staatsbetrieben erlassen.
- Der Bundesrat hat 2006 einen Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vorgelegt und hat damit die Grundlagen geschaffen für die Steuerung von verselbstständigten Einheiten.
- Verschiedene Kantone, insbesondere die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Waadt, Jura und Zürich haben sich mit dem Thema beschäftigt und eigenständige Grundlagen geschaffen, wobei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden.
- Das Fürstentum Liechtenstein hat 2009 ein Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen erlassen.
- Der Kanton Luzern schliesslich hat mit dem PCG-Mantelerlass (B 33 2012) ebenfalls ein Gesetz über die Public Corporate Governance verabschiedet.
- Auf kommunaler Ebene erfolgt die Aufarbeitung der Thematik weiterhin eher defensiv.

1.4 Ergebnisse Rechtsgutachten¹

Der Stadtrat hat zusammen mit der Geschäftsprüfungskommission das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern (KPM) sowie die bolz+partner consulting ag (bpc) ersucht, mittels Gutachten aufzuzeigen, welches die juristischen Möglichkeiten und Grenzen der strategischen und operativen Einflussnahme der Organe der Stadt Luzern (Exekutive, Legislative) auf die von der Stadt als Alleineigentümerin beherrschten Aktiengesellschaften sind.

Die Gutachter kommen zum Schluss, dass die gestellten Fragen zu den Möglichkeiten und Grenzen der strategischen und operativen Einflussnahme nur teilweise rechtlicher Natur sind. Das Recht setzt der politischen Einflussnahme bei vollständig vom Gemeinwesen beherrschten Aktiengesellschaften nur wenig zwingende Grenzen. Es lässt dem Alleineigentümer viele Möglichkeiten der Ausgestaltung der Einflussnahme. Die Leitsätze für eine gute Führung von öffentlichen Unternehmen finden sich in den verbreiteten Grundsätzen der Public Corporate Governance. Diesbezüglich hat die Stadt Luzern schon früh eine Vorreiterrolle übernommen, die es nun aber an die aktuellen Entwicklungen der letzten Jahre anzupassen gilt. Das Gutachten zeigt auf, dass ein gewisser Handlungsbedarf besteht. Insbesondere werden folgende Themen genannt, bei denen sich eine Optimierung empfiehlt:

- Annäherung an die allgemeinen Grundsätze der Public Corporate Governance;
- Vereinfachung des heutigen rechtlichen Regelwerks;
- Ergänzungen des (vereinfachten) Regelwerks durch zweckmässige, pragmatische sowie konzeptionelle Darstellungen und Praxishilfen;
- Vereinfachung des Controllings, insbesondere durch eine einstufige Eignerstrategie;
- Klare Trennung zwischen Steuerung und Reporting (Berichterstattung);
- Klare Trennung zwischen Eignerstrategie und Leistungsvereinbarung;
- Trennung zwischen Beteiligungs- und Beitragscontrolling;
- Fokussierung der politischen Steuerung auf das Wichtige (Beteiligungsstrategie), Stärkung des Instrumentariums im Bereich der Aufsicht und Oberaufsicht;

¹ Vgl. Gutachten Bolz/Lienhard «Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme der Stadt Luzern auf stadteneigene Aktiengesellschaften» vom 21. September 2017.

- Ausbau der politischen Berichterstattung, z. B. mit einem Bericht über die Beteiligungen im Geschäftsbericht mit Angaben zur Einhaltung der Eignerstrategie und einer Berichterstattung zu den Risiken.

Die Gutachter empfehlen angesichts des grossen Diskussionsbedarfs eine umfassende Teilrevision oder aber – auf der Basis bewährter Elemente – eine Neuordnung.

1.5 Fazit und Auftrag

Das bisherige Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling war viele Jahre hilfreich. Es hat sich aber gezeigt, dass es nicht mehr neuen anerkannten PCG-Standards entspricht, wie sie auch im Kanton eingeführt wurden und im FHGG angelegt sind. Das Gutachten Bolz/Lienhard hat den Handlungsbedarf deutlich aufgezeigt. Auf wichtige Fragen gibt das heutige Reglement zudem keine Antwort. Der Stadtrat ist klar der Auffassung, dass eine Teilrevision nicht zielführend ist und schlägt deshalb ein neues Reglement vor. Dieses Reglement konzentriert sich auf die wichtigen Rechtsätze in der Zuständigkeit des Grossen Stadtrates. Ergänzt wird das Reglement durch eine Richtlinie des Stadtrates, die verwaltungsverbindliche Weisungen enthält und in der Form eines Handbuches aufgebaut ist.

Beteiligungs- und Beitragsmanagement werden neu – im Gegensatz zum bisherigen Reglement – in getrennten Steuerungskreisen behandelt. Die gesetzlichen Grundlagen zum Beitragsmanagement und deren Umsetzung werden in einer separaten Vorlage behandelt. Für die städtischen Beteiligungen, welche städtische Gelder erhalten, haben die Leistungsvereinbarungen neben den Eignerstrategien nach wie vor eine sehr zentrale Bedeutung.

2 Schwerpunkte der Vorlage

2.1 Ziele der Reform

Das neue Reglement verfolgt folgende prioritäre Ziele: die Optimierung der politischen Einflussnahme, die Klärung der Kompetenzordnung, die Verbesserung von Transparenz und Oberaufsicht, die strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios und Verbesserungen im operativen Beteiligungsmanagement.

Die Optimierung des politischen Einflusses: Politisch wurde in den letzten Jahren vorgebracht, dass die Stadt ihre Interessen zu wenig in ihre eigenen Unternehmen einbringe. Im Rahmen des Aktienrechts kann und soll die Einflussnahme der Stadt im Bereich der öffentlichen Interessen deshalb optimiert werden. Das bisherige Reglement und die Praxis erscheinen aus heutiger Sicht zu restriktiv. So sollen die Eignerstrategien via Mandatsverträge für die vom Stadtrat gewählten obersten Leitungsorgane verbindlich erklärt werden. Zudem wird das heutige Weisungsverbot des Stadtrates gegenüber den Stadtvertretungen aufgehoben. Die Diskussion im Stadtrat über politische Ziele wird erleichtert, indem das zuständige Stadtratsmitglied nur noch bei Entscheiden und nicht

schon bei der Diskussion in den Ausstand treten muss. Schliesslich wird durch den verstärkten Einbezug der Fachdiskussionen in das Beteiligungsmanagement dafür gesorgt, dass die fachpolitische Sicht neben der Eignersicht einen angemessenen Einfluss hat. Der politischen Einflussnahme sind bei ausgelagerten Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, insbesondere bei Aktiengesellschaften aber Grenzen gesetzt. Die städtischen Unternehmen wurden ausgelagert, weil die Überzeugung besteht, dass die Aufgabe damit, unter der Führung fachkundiger strategischer Leitungsorgane, wirksamer und wirtschaftlicher erfüllt werden kann. Sprengt der Wunsch nach politischer Einflussnahme die Grenzen zweckmässiger Eignerpolitik nach guter Public Corporate Governance, so müsste der Grundsatzentscheid über die Auslagerung oder allenfalls die Wahl der Rechtsform der Aktiengesellschaft thematisiert werden (vgl. Bolz/Lienhard, Ziff. 4.9). Der Stadtrat ist allerdings entschieden der Ansicht, dass Letzteres angesichts des guten Leistungsausweises der heutigen Aktiengesellschaften nicht zweckmässig oder opportun ist.

Die Verbesserung von Transparenz und Oberaufsicht. Das Beteiligungsmanagement ist in der Stadt Luzern schon auf einem guten Stand. Die Transparenz für Steuerung und Oberaufsicht kann und soll aber noch verbessert werden. Das neue Reglement beschreibt die Eckwerte des aktuellen Beteiligungsmanagements, klärt wesentliche Fragen und enthält alle nötigen normativen Bestimmungen. Durch die neue Beteiligungsrichtlinie (sie ist verwaltungsanweisend und hat Handbuchcharakter) wird die Transparenz über das Beteiligungsmanagement des Stadtrates und der Verwaltung entschieden erhöht. Mit dem jährlichen Beteiligungsbericht erhält der Stadtrat umfassend Kenntnis über die Entwicklungen der städtischen Unternehmen und ihrer Risiken. Und mit der neuen Beteiligungsstrategie sowie neu der jährlichen Berichterstattung im Geschäftsbericht erhalten Grosse Stadtrat und Öffentlichkeit mehr und bessere Informationen über die Aufgabenerfüllung der städtischen Unternehmen. Gestützt darauf und auf die neu vorgesehene jährliche Berichterstattung an die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission wird auch die Grundlage für die Oberaufsicht des Grossen Stadtrates verbessert. Dieser kann gestützt auf die neuen Instrumente künftig fundierter beurteilen, ob der Stadtrat seine Steuerungsaufgabe richtig erfüllt.

Die strategische Steuerung des Beteiligungsportfolios. Gestützt auf das Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden hat die Stadt neu eine Beteiligungsstrategie einzuführen. Mit dieser Strategie definiert der Stadtrat alle vier Jahre die Entwicklungen im städtischen Beteiligungsportfolio und plant nötige oder mögliche Veränderungen. Der Grosse Stadtrat diskutiert und genehmigt diese Beteiligungsstrategie. Damit wird das strategische Beteiligungsmanagement über das gesamte Beteiligungsportfolio entschieden aufgewertet.

Die Klärung der Kompetenzordnung. Die Zuständigkeiten zwischen Grosse Stadtrat und Stadtrat im Bereich des Beteiligungsmanagements gaben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Das neue Reglement soll die grundlegenden Kompetenzen im Rahmen des Steuerungskreislaufs sowie der Aufsicht verankern und so weit wie möglich klären und so auch die Verantwortlichkeiten klar zuordnen; vgl. im Einzelnen Kapitel 2.4.

Verbesserungen im operativen Beteiligungsmanagement. Die heutige Praxis des Beteiligungsmanagements hat sich in vielen Bereichen gut eingespielt. Allerdings gilt es heute, verschiedenste Optimierungen oder Klärungen vorzunehmen. Die Revision bietet dazu eine gute Gelegenheit. Das

neue Reglement beschreibt die Grundzüge des neuen Steuerungskreislaufs der Beteiligungen ausgehend von der neuen mehrjährigen Beteiligungsstrategie. Die Prozesse sind hier teilweise zu optimieren oder zu ergänzen und noch weitergehend zu standardisieren. Ergänzend braucht es klare Grundlagen für die Praxis. Die Vorgaben des Reglements werden deshalb in einer Richtlinie konkretisiert werden. Diese hat verwaltungsanweisenden Charakter und soll handbuchartig aufgebaut werden.

2.2 Geltungsbereich

Anknüpfungspunkt für das Beteiligungsmanagement ist die öffentliche Aufgabe. Die Stadt kann diese Aufgaben selber erfüllen, oder sie kann die Aufgabenerfüllung auslagern. Sie kann sich an Organisationen mit kommunalen Aufgaben beteiligen.

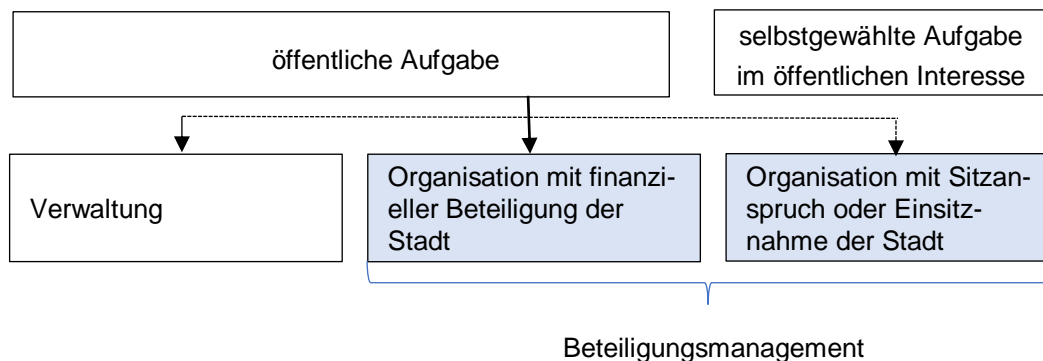


Abb. 1: Übersicht den Geltungsbereich des Beteiligungsmanagements

Zentrales Anliegen des Beteiligungsmanagements ist es, die ausgelagerten öffentlichen Aufgaben zweckmässig steuern und kontrollieren zu können. Damit kann eine optimale Versorgung mit öffentlichen Gütern gewährleistet werden. Die unmittelbare Ausführungsverantwortung liegt bei den betreffenden Organen. Wird eine solche öffentliche Aufgabe im Rahmen einer Beteiligung erfüllt, gehört der vermögenswerte Anteil der Stadt daran ins Verwaltungsvermögen. Die Steuerung der Beteiligungen im Verwaltungsvermögen richtet sich nach den Vorgaben dieses Reglements.

Städtische Beteiligungen (Vermögenswerte), die nicht unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen, werden hingegen im Finanzvermögen bilanziert, da es sich um Finanzanlagen handelt. Sie sind nicht Gegenstand des Beteiligungsmanagements. Die Steuerung erfolgt in einem separaten Prozess über das Asset Management.

2.3 Steuerungskreislauf

Bei der Steuerung von städtischen Beteiligungen besteht ein Spannungsfeld zwischen der betrieblichen Autonomie und der politischen Einflussnahme. Der Steuerungskreislauf soll sicherstellen, dass die Ziele stufengerecht von einer Führungsebene auf die nächste übermittelt werden: von der Legislative zur Exekutive mittels Bericht und Antrag, Genehmigung der Beteiligungsstrategie und Vorstössen; von der Exekutive zum strategischen Leitungsorgan mittels Eignerstrategie und von

der strategischen zur operativen Führungsebene (Geschäftsleitung) mittels Unternehmensstrategie. Analog erfolgt auch die Berichterstattung stufengerecht: mittels Geschäftsberichten der Unternehmen und Eigentümergesprächen von der strategischen Führungsebene zum Stadtrat, mittels Bericht zur Erfüllung der Eignerziele von der Verwaltung zum Stadtrat und mittels Beteiligungsspiegel und Bericht zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie im Rahmen des Geschäftsberichtes der Stadt Luzern von der Exekutive zur Legislative.

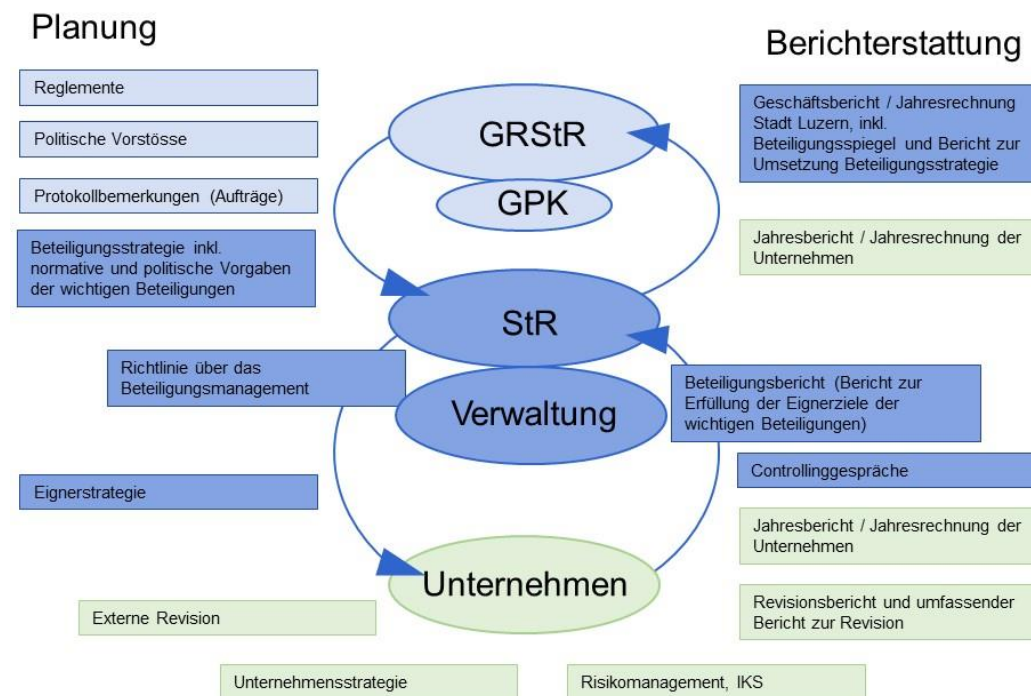


Abb. 2: Steuerung von städtischen Beteiligungen

2.4 Zuständigkeiten von Grosse Stadtrat und Stadtrat

2.4.1 Vergleich neue und alte Regelung

Die Möglichkeiten der Steuerung und Einflussnahme des Grossen Stadtrates auf die Beteiligungen sind vielfältig und in der folgenden Übersicht im Vergleich zur bisherigen Regelung dargestellt.

Bisher	Neu
Oberaufsicht mit Einschränkung, vgl. Art. 15 RBBC	Oberaufsicht analog zur Zuständigkeit des Stadtrates (akzessorisch)
Beteiligungsreglement: Änderungen durch GRSTR jederzeit möglich	Wie bisher
Entscheid Auslagerung; Zustimmung neue Beteiligungen; Entscheid über Rechtsform	Wie bisher
Bestimmung der Beteiligungen von «höchster Bedeutung» durch GRSTR	Bestimmung der wichtigen Beteiligungen durch GRSTR in Anhang zum Beteiligungsreglement

Bisher	Neu
Keine Beteiligungsstrategie	Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen und Kenntnisnahme der übrigen Teile der Beteiligungsstrategie alle vier Jahre; Zwischenzeitliche Anpassung mittels Planungsmotion möglich
Beschluss der übergeordneten politischen Ziele bei delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung durch Beschluss im Rahmen der Gesamtplanung	Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen im Rahmen der Beteiligungsstrategie alle vier Jahre; Zwischenzeitliche Anpassung mittels Planungsmotion oder Auftrag möglich
Beteiligungsspiegel (bisher freiwillig als Anhang zur Jahresrechnung); Genehmigung im Rahmen des Geschäftsberichtes	Beteiligungsspiegel nach HRM2 aufgewertet; zusätzliche jährliche Berichterstattung im Geschäftsbericht der Stadt Luzern; Genehmigung im Rahmen des Geschäftsberichtes
–	Jährliche, systematisierte Berichterstattung an die zuständige Kommission über die Erfüllung der Eignerziele auf der Basis des stadträtlichen Beteiligungsberichtes

Die neuen Regelungen führen insbesondere zu einer systematischeren und umfassenderen Berichterstattung über die Beteiligungen. Die Transparenz und somit die Steuerungsmöglichkeit des Grossen Stadtrates werden erhöht.

2.4.2 Allgemeines

Die Frage der Aufgabenteilung zwischen den politischen Gewalten im Bereich der Beteiligungen bietet immer wieder zu Diskussionen Anlass. Sie bedarf deshalb der Klärung (vgl. Zielsetzung Kapitel 2.1). Im Quervergleich hat der Grosse Stadtrat heute bereits eine weitreichende Stellung.

Die Funktion der Steuerung der öffentlichen Unternehmen ist heute gemäss anerkannter Public Corporate Governance und der herrschenden schweizerischen Lehre und Praxis eine Exekutivaufgabe. Dem Parlament stehen neben seinen klassischen Funktionen der Rechtsetzung, der Budgetkompetenz, des Wahlrechts sowie der Oberaufsicht gestalterische Elemente im Bereich von Planungs- oder Ausgabenbeschlüssen zu. Während bei öffentlich-rechtlichen Anstalten das Parlament über die Schaffung der Rechtsgrundlage recht breiten Einfluss auf Organisation und Autonomie nehmen kann, setzt das Aktienrecht der Einflussnahme bei den Aktiengesellschaften Grenzen.

Wichtig für eine gute Corporate Governance ist die klare Zuordnung der Verantwortung. Diese liegt bei öffentlichen Unternehmen in erster Linie beim strategischen Leitungsorgan (Verwaltungsrat). Die Exekutive hat die Verantwortung aus Sicht der Eignerin sowie der Bestellerin/Gewährleisterin wahrzunehmen und ist für die Aufsicht verantwortlich. Der Grosse Stadtrat hat neben seinen Beschlusskompetenzen und Vorstossrechten die wichtige Funktion der Oberaufsicht wahrzunehmen.

Die Bedeutung dieser Oberaufsicht zeigt sich insbesondere in Krisenzeiten, wie zahlreiche Beispiele rund um Probleme mit öffentlichen Unternehmen zeigen. Der Grosse Stadtrat hat zu kontrollieren, ob der Stadtrat seine Funktionen richtig wahrnimmt. Übernimmt das Parlament selbstständig Steuerungsrechte, dann verwischen sich die Verantwortlichkeiten, und es verliert für die Ausübung der Oberaufsicht die dafür wichtige und nötige Unabhängigkeit.

2.4.3 Sonderfrage: Kompetenzen im Rahmen der Beteiligungsstrategie

Grundsätzlich wäre die Beteiligungsstrategie gemäss kantonalem Recht als Planungsbericht definiert und läge somit in der Zuständigkeit des Stadtrates (§ 28 FHGG). Gemäss Art. 52 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000 (sRSL 0.3.1.1.1) nimmt dieser Planungsberichte zustimmend, ablehnend oder ohne Stellungnahme zur Kenntnis. Die Beteiligungsstrategie ersetzt im Bereich der Beteiligungen die heutige Festlegung der übergeordneten politischen Ziele in der Gesamtplanung. Die in der Beteiligungsstrategie für wichtige Beteiligungen festzulegenden übergeordneten Ziele werden künftig zum integrierten Bestandteil der Eignerstrategie und dort einleitend geführt. Die übergeordneten Ziele sind normativer oder politischer Natur; dies im Unterschied zur Eignerstrategie, die auf die unternehmerischen und wirtschaftlichen Ziele fokussiert.

Die Diskussionen mit dem Grossen Stadtrat haben aber gezeigt, dass dieser mit einer blossen Kenntnisnahme der 4-jährigen Beteiligungsstrategie nicht zufrieden ist. Eine formelle Beschlussfassung durch das Parlament wäre aber rechtlich problematisch, da diese nicht dem kantonalen Recht entspricht und auch die Unabhängigkeit der Oberaufsicht schwächt. Der Grosse Stadtrat würde dann als Oberaufsichtsbehörde auch Entscheidungen treffen, welche er zu beaufsichtigen hat. Der Stadtrat schlägt deshalb analog zur Regelung beim Kanton eine Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen und eine Kenntnisnahme der übrigen Teile der Beteiligungsstrategie durch das Parlament vor. Der Grosse Stadtrat kann dadurch wie gewünscht im Rahmen der Beratung der Beteiligungsstrategie dem Stadtrat Aufträge erteilen (Art. 25a Abs. 2 Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates). Das Parlament steht aber nicht in der direkten Entscheidungsverantwortung und kann dadurch auch seine Oberaufsichtsfunktion unabhängig wahrnehmen.

Um dem Grossen Stadtrat auch während der 4-Jahres-Periode der Beteiligungsstrategie ein Gestaltungsrecht im Bereich der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen zu ermöglichen, schlägt der Stadtrat vor, als Kompensation zum Wegfall der Beschlussfassung über die heutigen übergeordneten Ziele im Rahmen der Gesamtplanung das Motionsrecht nach Art. 55e Abs. 1 lit. b des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates neu zu positionieren. Neu sollen damit in Bezug auf die Beteiligungsstrategie mittels Motion auch Änderungen der Planung initiiert werden können. Damit kann der Grosse Stadtrat auch während der 4-jährigen Periode der Beteiligungsstrategie Änderungen der Beteiligungsstrategien anstossen (vgl. Art. 11 Abs. 2 neues Reglement).

Der Stadtrat ist bereit, solche Planungsmotionen wie auch Aufträge, soweit sie die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für die wichtigen Beteiligungen betreffen, beschleunigt zu behandeln. Ist der Auftrag des Grossen Stadtrates klar und eindeutig und ist der Stadtrat – nach Konsultation mit den betroffenen Unternehmen – der Auffassung, dass die Änderung auch im Hinblick

auf die Eigner- und Unternehmensstrategie zweckmässig ist, so wird der Stadtrat eine entsprechende Änderung direkt in der Eignerstrategie umsetzen und den Grossen Stadtrat entsprechend angemessen orientieren, spätestens jedoch mit der nächsten Beteiligungsstrategie. Die sonst in Planungsverfahren normale Vorlage einer neuen Planung kann damit entfallen. Damit wird der Einfluss des Grossen Stadtrates gegenüber dem heutigen ordentlichen Auftrags- und Motionsrecht gestärkt und die politische Einflussnahme aufgewertet. Ist der Stadtrat mit einer Vorgabe des Grossen Stadtrates nicht einverstanden, so unterbreitet er dem Grossen Stadtrat einen Planungsbeschluss, allenfalls mit Varianten.

Mit der Genehmigung der 4-jährigen Beteiligungsstrategie (inkl. Möglichkeit zur Auftragserteilung) und dem Instrument der Planungsmotion kann sich der Grosse Stadtrat neu jederzeit zu den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen äussern. Dies stellt zum bisherigen Reglement eine Verbesserung der Möglichkeiten der politischen Einflussnahme durch das Parlament dar.

2.4.4 Oberaufsicht

Das Parlament nimmt die Oberaufsicht über den Stadtrat, die städtische Verwaltung sowie andere Träger von Aufgaben der Stadt wahr. Das neue Reglement verankert, dass die Oberaufsicht des Parlaments akzessorisch zur Aufsicht des Stadtrates ist; das heisst, die Oberaufsicht erstreckt sich auf alle Bereiche, die dem Aufsichts- und Weisungsrecht des Stadtrates unterstehen. Oberaufsicht ist indessen von ihrer Natur her beschränkt. Das Parlament kann nicht anstelle der beaufsichtigten Organe handeln und hat auch nicht die Befugnis, Entscheide des Stadtrates zu ändern oder in seinen Zuständigkeitsbereich hinein verbindliche Weisungen zu erteilen. In Bezug auf die städtischen Beteiligungen dient die Oberaufsicht der politischen Kontrolle der stadträtlichen Steuerung dieser Einheiten. Da die Aufgabe des Stadtrates gegenüber den Beteiligungen vor allem darin besteht, die Eignerinteressen der Stadt wahrzunehmen, ist es dementsprechend Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Eignerinteressen zu überwachen.

Zur Ausübung der Oberaufsicht verfügt die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission² grundsätzlich über die allgemeinen Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte gegenüber Stadtrat und Verwaltung. Sie hat unter anderem Informationsrechte, kann Inspektionen und Verwaltungsbesuche durchführen und ihre Feststellungen in Berichten und Empfehlungen an die verantwortliche Behörde weitergeben. Gegenüber den städtischen Beteiligungen in Form von Aktiengesellschaften sind die Rechte allerdings auf diejenigen des Eigentümers nach Aktienrecht begrenzt. Sofern die Informationen des Stadtrates nicht genügen, ist im Reglement neu ausdrücklich festgehalten, dass nach Anhörung des Stadtrates und unter Berücksichtigung der Vorgaben des übergeordneten Rechts (z. B. Aktienrecht) ein direkter Kontakt bzw. die Befragung von Mitgliedern des strategischen Leitungsorgans im Beisein des verantwortlichen Mitglieds des Stadtrates möglich ist. Wenn die Stadt Abgeltungen wie zum Beispiel bei der Viva Luzern AG oder bei der Hallenbad AG oder Finanzhilfen leistet und das städtische Finanzinspektorat direkte Prüfungen vornimmt, sind die Aufsichtskompetenzen des Parlaments gestützt auf die Leistungsvereinbarung entsprechend unmittelbarer.

² Die Bezeichnung der zuständigen Kommission liegt in der Kompetenz der Geschäftsleitung des Grossen Stadtrates. Zur Wahrung der Kontinuität und der Bündelung des Fachwissens eignet sich die Geschäftsprüfungskommission als zuständige Kommission.

2.5 Strategisches Leitungsorgan

2.5.1 Zusammensetzung und Anforderungsprofil

Die Oberleitung eines Unternehmens liegt beim strategischen Leitungsorgan (Verwaltungsrat, Stiftungsrat, Verbundrat u. a.). Das strategische Leitungsorgan kann die Geschäftsführung an einzelne Mitglieder oder Dritte übertragen. Bei Mehrheitsbeteiligungen der Stadt definiert der Stadtrat die Anforderungsprofile und integriert diese in die Eignerstrategie. Es ist eine angemessene Vertretung der Frauen im Verwaltungsrat anzustreben. Demnach soll – analog zu den Vorgaben des Bundesrechts für börsennotierte Gesellschaften – der Anteil beider Geschlechter im Verwaltungsrat je mindestens 30 Prozent betragen. Wird die Quote nicht erreicht, soll die Gesellschaft in ihrem Jahresbericht die Gründe sowie Massnahmen zur Verbesserung darlegen.

Die Frage der Einsitznahme im strategischen Leitungsorgan durch Mitglieder der Exekutive oder Verwaltung wird im Rahmen der Public Corporate Governance kontrovers diskutiert.³

Im Vergleich zur bisherigen Praxis soll die Einsitznahme durch Mitglieder der Exekutive oder Verwaltung künftig restriktiver gehandhabt werden und nur noch erfolgen, wenn dafür ein bedeutendes öffentliches Interesse besteht. Eine Delegation der Einsitznahme an Dritte ist weiterhin möglich.

2.5.2 Weisungsrecht

Gemäss bisherigem Recht sind heute Weisungen des Stadtrates an das strategische Leitungsorgan oder dessen Mitglieder verboten (Art. 7 Abs. 3 RBBC). Das städtische Recht ging damit über die Vorschriften des Aktienrechts hinaus. Hier sind Weisungen des Alleineigentümers zugelassen, soweit sie nicht in unübertragbare und unentziehbare Pflichten des Verwaltungsrates gemäss Art. 716a OR⁴ eingreifen. Die Vorschrift des bisherigen Reglements erscheint aus heutiger Sicht allzu strikt. Es wird zunehmend als stossend empfunden, dass die Stadt als Eignerin ihre legitimen öffentlichen Interessen via Verwaltungsrat nicht angemessen einbringen kann. Deshalb soll das Weisungsverbot für Stadtvertretungen künftig aufgehoben werden. Stadtvertretungen sind Angehörige des Stadtrates oder der Verwaltung oder Dritte, welche der Stadtrat als Stadtvertretung bestimmt.

Das Weisungsverbot soll indessen weiterhin für vom Stadtrat gewählte unabhängige Vertreterinnen und Vertreter gelten. Vorbehalten bleiben die neu vorgesehenen Mandatsverträge, die alle vom

³ Vgl. Gutachten Bolz/Lienhard, S. 41 ff.

⁴ Art. 716a OR:

¹ Der Verwaltungsrat hat folgende unübertragbare und unentziehbare Aufgaben:

1. die Oberleitung der Gesellschaft und die Erteilung der nötigen Weisungen;
2. die Festlegung der Organisation;
3. die Ausgestaltung des Rechnungswesens, der Finanzkontrolle sowie der Finanzplanung, sofern diese für die Führung der Gesellschaft notwendig ist;
4. die Ernennung und Abberufung der mit der Geschäftsführung und der Vertretung betrauten Personen;
5. die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen;
6. die Erstellung des Geschäftsberichtes sowie die Vorbereitung der Generalversammlung und die Ausführung ihrer Beschlüsse;
7. die Benachrichtigung des Richters im Falle der Überschuldung.

Stadtrat gewählten Mitglieder der strategischen Leitungsorgane auf die Eignerstrategien verpflichten. Weiter vorbehalten bleibt bei Aktiengesellschaften in jedem Fall Art. 716a OR. Bei Interessenkonflikten gehen die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des Verwaltungsrates vor.

3 Zur Umsetzung des neuen Reglements über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR)

3.1 Allgemeines

Das neue Beteiligungsreglement soll nach der Beratung im Grossen Stadtrat auf den 1. Juni 2019 in Kraft treten. Der Stadtrat wird dem Grossen Stadtrat zudem die erste Beteiligungsstrategie voraussichtlich am 21. März 2019 vorlegen und die Richtlinie über das Beteiligungsmanagement in Kraft setzen.

Der Stadtrat wird in Umsetzung der neuen Regelungen

- im Rahmen der nächsten Wahlen der strategischen Leitungsorgane die Sitzzuordnung der Stadträte in den verschiedenen Unternehmen prüfen und neu regeln (Notwendigkeit der Einsitznahme; personelle Besetzung; Art. 13);
- die Einsitznahme von Stadtvertretungen in den verschiedenen Beteiligungen prüfen;
- die Vorgaben von Beteiligungsreglement und Beteiligungsrichtlinie realisieren;
- die Ziele der Beteiligungsstrategie umsetzen.

Nicht beabsichtigt ist eine unmittelbare Änderung der Rechtsform der heutigen grossen Beteiligungen. Der Stadtrat ist der Ansicht, dass eine Änderung der Rechtsform insbesondere bei den städtischen Mehrheitsbeteiligungen ewl, vbl und Viva Luzern nicht zweckmässig ist. Der Leistungsausweis von ewl, vbl und Viva Luzern ist ausgezeichnet. Die Gesellschaften haben sich in ihrem jeweiligen Marktumfeld bestens behauptet, agieren innovativ und leisten – nicht zuletzt für die städtische Bevölkerung – wichtige Beiträge in ihren Bereichen. Es wäre deshalb unzweckmässig, hier im Laufe der angestrebten Reform des Beteiligungsmanagements gleichzeitig erhebliche Änderungen herbeizuführen. Vielmehr soll das Parlament mit der vorliegenden Vorlage über die Grundzüge des neuen Beteiligungsmanagements befinden können. Allfällige Anpassungen der Rechtsform einzelner Betriebe könnten – sofern von einer parlamentarischen Mehrheit überhaupt gefordert – zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden.

Die bisher beschlossenen übergeordneten politischen Ziele sowie die Eignerstrategien behalten ihre Gültigkeit und gelten auch künftig als Leitlinie für die Arbeiten der Unternehmen. Allfällige Anpassungen erfolgen nach Verabschiedung des neuen Beteiligungsmanagements im Rahmen des vorgesehenen Prozesses. So werden die Eignerstrategien vom Stadtrat spätestens bis zum Inkrafttreten der zweiten Beteiligungsstrategie (voraussichtlich 2023) angepasst. Dies wird dem Grossen Stadtrat die Gelegenheit geben, sich bei Bedarf zu den übergeordneten normativen und politischen Zielen zu äussern.

Parallel zur Umsetzung des Beteiligungsmanagements wird der Stadtrat das Beitragsmanagement (Abgeltungen und Finanzhilfen) angehen. Er wird dem Grossen Stadtrat eine entsprechende Vorlage auf Reglementstufe vorlegen und die interne Umsetzung an die Hand nehmen. Die Artikel 9 und 10 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling bleiben deshalb vorerst in Kraft.

3.2 Wichtige Beteiligungen

Die Bestimmung der wichtigen Beteiligungen liegt wie bisher in der Kompetenz des Grossen Stadtrates (Art. 3 Abs. 4). Gemäss dem neuen Geltungsbereich und aufgrund der bisherigen Praxis sind folgende Beteiligungen als wichtig eingestuft:

- ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl)
- Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl)
- Viva Luzern AG (viva Luzern)
- Verkehrsverbund Luzern (Verkehrsverbund)
- Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)
- Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)
- Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZKG)
- Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See (KKL)

Der Verein Spitex Luzern ist keine Beteiligung im Sinne des neuen Reglements und wird deshalb nicht im Beteiligungsmanagement geführt. Die Steuerung erfolgt über die Leistungsvereinbarung.

Aufgrund der grossen künftigen Bedeutung schlägt der Stadtrat vor, die ewl Areal AG (in Gründung) neu ebenfalls als wichtige Beteiligung einzustufen.

4 Die neuen Bestimmungen im Einzelnen

4.1 Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern

4.1.1 I. Allgemeines

Art. 1 Gegenstand und Zweck

Das vorliegende Reglement löst das bisherige Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 (RBBC) ab. Art. 1 lehnt sich in der Zweckbestimmung den allgemeinen Zielen einer modernen Public Corporate Governance an (vgl. bisher Art. 4 RBBC). Die Bestimmung umschreibt gleichzeitig auch die Zielsetzung der Reform des Beteiligungsmanagements der Stadt Luzern. Hier sollen insbesondere im Bereich der Transparenz und der Standardisierung, aber auch im Bereich der Gesamtbetrachtung des Beteiligungsportfolios Fortschritte gemacht werden.

Art. 2 Geltungsbereich

Das Reglement betrifft neu nur noch Beteiligungen; dies im Unterschied zum bisherigen Reglement, das auch die Beiträge erfasste. Das Beitragsmanagement wird in einem besonderen Projekt angegangen und rechtlich verankert.

Der Beteiligungsbegriff ist an denjenigen des Kantons angelehnt (Art. 46 des Gesetzes über die Organisation von Regierung und Verwaltung vom 13. März 1995, Organisationsgesetz; SRL Nr. 20; § 26 FHGG). Er umfasst – wie im Kanton – auch Organisationen ohne finanzielle Beteiligung, wenn die Stadt einen Anspruch auf einen Sitz im strategischen Leitungsorgan hat. Der Anspruch muss in den Statuten oder einem gleichwertigen Dokument festgehalten werden (vgl. Erläuterungen zu § 26 FHGG).

Darüber hinaus sollen allerdings auch Organisationen als Beteiligungen geführt werden, in welchen die Stadt tatsächlich – allenfalls auch ohne statutarischen Anspruch – im strategischen Leitungsorgan Einsitz nimmt. Denn es wäre nicht sinnvoll, Organisationen als Beteiligungen zu führen, bei denen die Stadt zwar Anspruch hat, aber mangels Bedeutung auf eine Einsitznahme verzichtet, und andererseits Organisationen nicht als Beteiligungen zu bezeichnen, in denen sie wegen der politischen Bedeutung auch ohne statutarischen Anspruch Einsitz nimmt.

Das Reglement spricht neu vom «strategischen Leitungsorgan» wie der Kanton in seiner Gesetzgebung. Damit ist in Aktiengesellschaften der Verwaltungsrat gemeint. Das kantonale Recht spricht in diesem Zusammenhang von «Unternehmen» (§ 44 GG, § 26 FHGG). Das vorliegende Reglement bevorzugt den etwas offeneren Begriff der (rechtlich selbstständigen) Organisation.

Beteiligungen im Finanzvermögen sind keine Beteiligungen im Sinne dieses Reglements, da sie nicht unmittelbar öffentliche Aufgaben betreffen (vgl. auch § 46 Abs. 2 Organisationsgesetz). Die Zuordnung zum Verwaltungs- oder Finanzvermögen erfolgt mit dem B+A Bilanzanpassungsbericht HRM2 (Beschlussfassung). Hauptkriterium für die Zuordnung ist die unmittelbare Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (vgl. § 48 FHGG). Beteiligungen, «die nicht unmittelbar der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen», werden dem Finanzvermögen zugeordnet.

Art. 3 Grundsätze des Beteiligungsmanagements

Abs. 1 übernimmt die bereits im kantonalen Recht verankerte Kompetenz der Gemeinden, Beteiligungen einzugehen (§ 26 FHGG). Die finanzielle Beteiligung kann in Finanz- oder Sacheinlagen bestehen (so ausdrücklich § 26 Abs. 1 FHGG).

Gemäss Art. 44 GG kann eine Gemeinde privat- oder öffentlich-rechtliche Unternehmungen gründen oder sich daran beteiligen. Das GG stellt in § 44 f. Vorschriften für die Gemeinden bei der Übertragung öffentlicher Aufgaben auf. Das vorliegende Reglement setzt die kantonalen Vorgaben (Überwachung, Gesamtverantwortung für die übertragenen Aufgaben) um.

Die neue Kategorisierung in «wichtige» und «andere» Beteiligungen vereinfacht die bisherige Einteilung in Beteiligungen von höchster, hoher und untergeordneter Bedeutung (Art. 2 RBBC). Als hohe finanzielle Beteiligung sollen Beteiligungen von über 5 Mio. Franken eingestuft werden. Ein hohes finanzielles Risiko wird zudem angenommen, wenn das Unternehmen gemäss Obligationenrecht eine ordentliche Revision durchführen muss. Die Kriterien zur Abgrenzung von «wichtigen» und «anderen» Beteiligungen gemäss Abs. 2 sind alternativ zu verstehen (ein Kriterium genügt). Die Kompetenz zur Einreihung in «wichtige Beteiligungen» obliegt dem Grossen Stadtrat (Auflistung im Anhang zu diesem Reglement).

Beteiligungen, bei denen die Stadt ausschliesslich über eine städtische Vertretung engagiert ist, werden nur im Beteiligungsmanagement geführt, wenn sie für die Stadt wesentlich sind. Damit soll

verhindert werden, dass bei kleinen und für die Stadt unbedeutenden Organisationen (z. B. kleinere Stiftungen oder Genossenschaften) ein unverhältnismässig grosser Aufwand betrieben werden muss. Als nicht wesentlich sollen Einsitzrechte eingestuft werden, welche für die städtische Aufgabenerfüllung und für die städtischen Interessen nicht von Bedeutung sind, keine relevanten Risiken für die Stadt beinhalten und keine wesentlichen Ressourcen binden.

In der Beteiligungsstrategie müssen aber gestützt auf die entsprechende kantonale Vorschrift (§ 28 Abs. 2 FHGG) sämtliche Beteiligungen ausgewiesen sein.

Art. 4 Auslagerungen

Abs. 1 hält im Sinne eines Grundsatzes fest, dass eine Auslagerung (Ausgliederung) einer Aufgabe aus der Verwaltung nur dann erfolgen soll, wenn die Aufgabenerfüllung damit wirksamer und wirtschaftlicher erfolgen kann. Dieser Grundsatz soll für künftige Diskussionen über allfällige Auslagerungen als Leitlinie dienen, der definitive Entscheid über eine Auslagerung obliegt aber nach wie vor dem Grossen Stadtrat bzw. der Stimmbevölkerung (vgl. Art. 11).

Auf eine Konkretisierung der Kriterien im Hinblick auf bestimmte Rechtsformen kann verzichtet werden. Diese Konkretisierung kann im Einzelfall gestützt auf anerkannte PCG-Grundsätze erfolgen (vgl. Abs. 3). Das Reglement verzichtet in diesem Sinne auch auf eine Priorisierung für öffentliche oder private Rechtsformen.

Für die bisherigen Aktiengesellschaften von höchster Bedeutung soll die Rechtsform nicht verändert werden. In der Übergangsbestimmung (Art. 17) wird festgehalten, dass Art. 4 nicht Anwendung findet auf bestehende Aktiengesellschaften, solange deren Organisation und Aufgaben nicht wesentlich verändert werden.

Wählt die Stadt die Rechtsform der Aktiengesellschaft, so ist in aller Regel die «reine» Aktiengesellschaft gemäss Art. 620 OR zu wählen. Diese bisherige Praxis hat sich bewährt. Bei der Schaffung einer Aktiengesellschaft gemäss Art. 762 OR mit Entsendungsrecht haftet die Stadt und nicht mehr die städtische Vertretung persönlich für ihre Handlungen (vgl. dazu Bolz/Lienhard Ziff. 4.2.2). Bei dieser Rechtsform werden die Verantwortlichkeiten verwischt. Sie sollte deshalb nur mit besonderer Begründung gewählt werden.

Bei Auslagerungen einer Gemeindeaufgabe auf einen externen Leistungsträger behält die Stadt die Gesamtverantwortung (vgl. § 45 Abs. 1 GG). Sie hat sicherzustellen, dass sie «die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem anderen externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann».

4.1.2 II. Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements

Art. 5 Beteiligungsstrategie

Die Beteiligungsstrategie ist ein neues Steuerungsinstrument, das auf der Basis des kantonalen Rechts einzuführen ist. Gemäss § 28 FHGG ist die Beteiligungsstrategie «ein Planungsinstrument mit den strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen einer Gemeinde». Art. 5 baut auf der kantonalen Vorgabe auf und führt diese aus. Die Beteiligungsstrategie und deren Genehmigung ersetzt die Festlegung der übergeordneten politischen Ziele in der Gesamtplanung (bisher Art. 12 RBBC).

Gemäss § 28 Abs. 2 FHGG hält die Beteiligungsstrategie «für jede Organisation mit kommunaler Beteiligung die Ziele der Gemeinde als Eignerin und die Vorgaben an das strategische Leitungsorgan fest».

Mit «Ziele der Gemeinde als Eignerin» sind die Ziele der Beteiligung angesprochen im Sinne von «Beteiligung halten», «Aktien verkaufen» usw., nicht jedoch die Eignerstrategie selber. Dies ergibt sich allein schon mit Blick auf das kantonale Recht, das ebenfalls deutlich zwischen den «strategischen Vorgaben für die Gesamtheit der Beteiligungen» (§ 20c des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 [FLG; SRL Nr. 600] und der Eignerstrategie (§ 20e FLG, Kompetenz der Exekutive) unterscheidet. Da § 28 FHGG sich an die kantonale PCG-Gesetzgebung anlehnt, kann und soll die kantonale Praxis auch für die Stadt übernommen werden.

Bei wichtigen Beteiligungen sollen in der Beteiligungsstrategie allerdings zusätzlich die «übergeordneten normativen und politischen Vorgaben» verankert werden. Diese entsprechen inhaltlich weitgehend den heutigen übergeordneten politischen Zielen der Gesamtplanung. Sie sind indes formal zu überarbeiten.

Art. 6 Eignerstrategie

Die Eignerstrategie ist das wesentlichste Steuerungsinstrument der Stadt gegenüber ihren Beteiligungen. Sie basiert auf den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben in der Beteiligungsstrategie (vgl. Art. 5). Der Erlass der Eignerstrategie liegt in der Zuständigkeit des Stadtrates (Art. 10). Dies entspricht auch dem kantonalen Recht (§ 20e FLG) und anerkannten PCG-Grundsätzen (vgl. Bolz/Lienhard, Ziff. 3.2 f., 4.5.2).

Für die Stadt Luzern ist vorgesehen, dass die vom Grossen Stadtrat genehmigten übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der Beteiligungsstrategie (Art. 5) als erster Teil der Eignerstrategie geführt werden (normative und politische Ziele). So kann eine Durchgängigkeit der Zielsetzung gegenüber den Unternehmen gewährleistet werden.

Die Eignerstrategien sind in der Regel unbefristet. Sie werden aber alle vier Jahre im Rahmen der Revision der Beteiligungsstrategie grundsätzlich überprüft. Zudem besteht im jährlichen Controllingprozess die Möglichkeit, bei wesentlichen Vorkommnissen die Strategie bei Bedarf vorzeitig anzupassen. Die Eignerstrategien und deren Anpassungen werden im Rahmen der Eignergespräche mit den Unternehmen besprochen. Das stellt sicher, dass die Unternehmensstrategie optimal auf die Eignerstrategie abgestimmt werden kann.

Eignerstrategien werden nur für die wichtigen Beteiligungen erlassen. Bei anderen Beteiligungen wird auf explizite Eignerstrategien verzichtet.

Die Eignerstrategien sind für die vom Stadtrat gewählten Mitglieder der strategischen Leitungsorgane (via Mandatsvertrag) verbindlich (vgl. Art. 14).

Die Eignerstrategien sind grundsätzlich öffentlich und werden bei wichtigen Beteiligungen in der Regel auch auf der Website aufgeschaltet. Ausnahmen von der Veröffentlichung müssen dann bestehen, wenn Geschäftsgeheimnisse betroffen sind.

Art. 7 Risikoerfassung

Ein Risikomanagement wird vom kantonalen Recht verlangt (§ 24 FHGG). Gemäss § 16 FHGV werden unter Risiken «Ereignisse und Entwicklungen verstanden, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintreten und wesentliche negative Auswirkungen auf die Zielerreichung oder die Aufgabenerfüllung der Gemeinde haben». Art. 7 bringt in der Stadt Luzern keine grundsätzliche Neuerung. Durch die Standardisierung des Risikomanagementprozesses (erfolgt in der Richtlinie) können jedoch Verbesserungen erzielt werden.

Art. 8 Berichterstattung

Die Berichterstattung zur Beteiligungsstrategie erfolgt jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes (so auch Kanton, vgl. z. B. Jahresbericht 2017, Ziff. VI); zusammenfassend für alle vier Jahre zudem im Rahmen der neuen Beteiligungsstrategie. Im Weiteren wird die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich vom Stadtrat über die Erfüllung der Eignerziele informiert.

Das Anhörungsrecht der zuständigen Kommission von Mitgliedern der strategischen Leitungsorgane der Beteiligungen gemäss Abs. 4 lehnt sich an die analoge Regel von § 27 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) an.

Die Festlegung der Zuständigkeit seitens Grosser Stadtrat für Beteiligungsfragen liegt in der Kompetenz des Parlaments. Zuständig im Rahmen des Beteiligungscontrollings / Oberaufsicht Beteiligungen ist heute die Geschäftsprüfungskommission. Gemäss Bolz/Lienhard empfiehlt es sich, dass die Aufgabe der Oberaufsicht über die Beteiligung bei einer dafür geeigneten Kommission gebündelt wird (Ziff. 4.6.2). Das heisst nicht, dass Hearings anderer Kommissionen nicht zulässig sind. Diese Hearings sollten sich aber – falls sie abgehalten werden – nicht mit Beteiligungsfragen im engeren Sinne überschneiden und mit der für die Beteiligungen zuständigen Kommission abgeprochen sein.

Art. 9 Steuerungsprozesse Beteiligungen

Die Detailbestimmungen zu den Prozessen sind mit Vorteil in der Richtlinie über das Beteiligungsmanagement zu regeln (vgl. dazu Art. 10 Abs. 1 lit. b). Sie haben keinen oder nur begrenzten normativen Gehalt und sollten bei Bedarf zweckmässig an die Praxis angepasst werden können. Die Richtlinie ist öffentlich zugänglich. Sie wird dem Grossen Stadtrat informationshalber zur Kenntnis gebracht. Dies erstmals, im Entwurf, zusammen mit dem vorliegenden Reglement über das Beteiligungsmanagement, später mindestens alle vier Jahre im Rahmen der Genehmigung der Beteiligungsstrategie oder bei erheblichen Änderungen.

In Art. 9 wird die Stabsstelle Beteiligungscontrolling verankert. Diese besteht bereits heute. Sie hat sich bewährt und ist im Hinblick auf ein effektives und effizientes Beteiligungsmanagement in der Stadt unverzichtbar. Das Reglement hält sich darüber hinaus mit organisatorischen Festlegungen innerhalb der Stadtverwaltung zurück. Dies ist Aufgabe des Stadtrates. Die Aufgabenverteilung wird in den Richtlinien ausgeführt.

4.1.3 III. Kompetenzen

Art. 10 Stadtrat

Lit. a: Die Steuerung der Beteiligungen wie auch die Wahrnehmung der Aufsicht über die Beteiligungen ist Sache des Stadtrates als Exekutive. Dies entspricht den Vorgaben des kantonalen Rechts (§ 45 GG), der bisherigen Kompetenzordnung sowie anerkannten PCG-Grundsätzen (Bolz/Lienhard, Ziff. 3.2 f; 4.5.2). Die öffentlich-rechtlichen Aufsichtspflichten des Stadtrates sind nachgelagert zu den Aufsichtspflichten des strategischen Leitungsorgans der Organisation (z. B. Verwaltungsrat der Aktiengesellschaft).

Lit. b verankert ausdrücklich die Kompetenz des Stadtrates zum Erlass einer Richtlinie zum Beteiligungsmanagement (vgl. allgemein Kapitel 2.1). Die Richtlinie hat keine Aussenwirkung (Verbindlichkeit für Dritte), sondern ist verwaltungsanweisend. Die Richtlinienform erlaubt, auch handbuchartige Elemente aufzunehmen und darzustellen (z. B. Prozessschritte, Tabellen).

Lit. c: Die Beteiligungsstrategie liegt als Planungsbericht (vgl. Bemerkung zu Art. 5) grundsätzlich in der Kompetenz des Stadtrates. Gemäss § 28 Abs. 3 FHGG ist sie den Stimmberechtigten oder dem Gemeindepapament alle vier Jahre vorzulegen.

Lit. g: Gemeint ist die für das Beteiligungscontrolling zuständige Kommission, nicht die für den Fachbereich zuständige Kommission.

Lit. h: Neu berichtet der Stadtrat jährlich im Geschäftsbericht über die wichtigsten Erkenntnisse des Beteiligungsmanagements und über den Stand der Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Die wesentlichen für die Rechnungsablage relevanten Aussagen finden sich im Anhang zur Jahresrechnung (vgl. § 18 FHGV).

Lit. i: Vgl. Bemerkungen zu lit. a. Die Aufsicht über die Beteiligung ist Kompetenz und Verantwortung des Stadtrates (zur Oberaufsicht vgl. Art. 11 lit. d). Die Einzelheiten, insbesondere die Verantwortlichkeiten sollen bei den wichtigen Beteiligungen künftig je in einem Aufsichts- und Controllingkonzept geklärt werden. Dort werden die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Organe mit Blick auf die definierten Risiken festgelegt.

Art. 11 Grosser Stadtrat

Die Zuständigkeiten des Grossen Stadtrates im Beteiligungsmanagement werden in Art. 11 festgelegt. Sie entsprechen weitgehend der heutigen Praxis, erfahren aber verschiedene Präzisierungen (vgl. allgemein Kapitel 2.4).

Abs. 1 lit. a: Dem Grossen Stadtrat steht im Rahmen seiner Kompetenz zur Ordnung der städtischen Organisation (Art. 28 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 [GO; sRSL 0.1.1.1.1]) die Festlegung der Grundzüge des Beteiligungsmanagements zu.

Lit. b: Gemäss § 13 Abs. 2 lit. e GG unterliegt die Gründung von oder Beteiligung an privat- oder öffentlich-rechtlichen juristischen Personen oder einfachen Gesellschaften mindestens dem fakultativen Referendum, sofern der Wert den Ertrag einer Zehnteleinheit der Gemeindesteuern oder eine in einem rechtsetzenden Erlass der Gemeinde festgelegte andere Grösse übersteigt. Art. 68 lit. d Ziff. 9 GO (Nummerierung gemäss der ab 1. Januar 2019 geltenden Fassung) sieht das fakultative Referendum vor bei einem Wert von mehr als 1,5 Mio. bis 15 Mio. Franken; über 15 Mio. Franken unterliegt eine solche Vorlage dem obligatorischen Referendum (Art. 67 lit. d Ziff. 7 GO).

Lit. c: Gestützt auf das kantonale Recht würde eine blosser Kenntnisnahme durch den Grossen Stadtrat ausreichen. Mit Blick die PCG-Praxis im Kanton soll der Grosse Stadtrat die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen indessen genehmigen und den Rest der Beteiligungsstrategie zur Kenntnis nehmen (vgl. Kapitel 2.4.3).

Der Rhythmus beträgt, gemäss kantonalem Recht, vier Jahre (§ 28 FHGG). Ein kürzerer Rhythmus wäre im Hinblick auf die mittel- bis langfristig ausgelegten übergeordneten normativen und politischen Vorgaben unzweckmässig (so ausdrücklich Botschaft des Regierungsrates vom 22. September 2015 zum FHGG, S. 42). Die Möglichkeit einer rascheren Anpassung in begründeten Fällen bleibt vorbehalten (vgl. allgemein Kapitel 2.4.3). Der Grosse Stadtrat kann dabei die Beteiligungsstrategie nicht direkt verändern. Er kann aber die Genehmigung verweigern und den Stadtrat damit zwingen, diese zu überarbeiten. Er kann zudem mit Aufträgen oder Planungsmotionen Veränderungen verlangen (vgl. Art. 11 Abs. 2).

Lit. d: Der Grosse Stadtrat führt die Oberaufsicht über die Beteiligungen (vgl. allgemein Kapitel 2.4.4). Die Oberaufsicht ist grundsätzlich akzessorisch zur Aufsicht des Stadtrates (gleicher Geltungsbereich). Im Fokus der Oberaufsicht ist die Wahrnehmung des Beteiligungsmanagements und der Aufsichtsverantwortung durch den Stadtrat (vgl. allgemein Bolz/Lienhard, Ziff. 4.6). Auf die heutige Einschränkung des Oberaufsichtsrechts gemäss Art. 15 Abs. 1 letzter Satz RBBC wird, weil missverständlich, verzichtet. Denn auch die Tätigkeit des externen Leistungserbringers ist grundsätzlich Gegenstand der Oberaufsicht, «auch wenn diese im Allgemeinen von einer gewissen Distanz geprägt ist» (Bolz/Lienhard, Ziff. 4.6.2).

Abs. 2: Der Grosse Stadtrat soll im Bereich der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben auch während der vierjährigen Geltungsdauer der Beteiligungsstrategie Einfluss nehmen können. Dieses Bedürfnis haben die Gespräche mit dem Parlament klar zum Ausdruck gebracht. Während der Beratung der Beteiligungsstrategie hat der Grosse Stadtrat mit dem «Auftrag» gemäss Art. 25a Abs. 2 des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates bereits heute ein Instrument zur Verfügung, das ihm die Möglichkeit gibt, Vorgaben zu machen. Zudem soll dem Grossen Stadtrat nun auch ausdrücklich die Möglichkeit gegeben werden, mittels Planungsmotion gemäss Art. 55e Abs. 1 lit. b Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates die Änderung einer übergeordneten normativen oder politischen Vorgabe in der Beteiligungsstrategie zu verlangen. Damit kann auch die Einführung eines neuen parlamentarischen Instruments entfallen, eine Option, die ohnehin im Rahmen der Anhörungen im Vorverfahren seitens des Parlaments abgelehnt worden ist.

4.1.4 IV. Organe der städtischen Beteiligungen

Art. 12 Stadtvertretungen

Das Reglement unterscheidet neu zwischen Stadtvertretungen und anderen Mitgliedern der strategischen Leitungsorgane, die vom Stadtrat bestimmt werden. «Stadtvertretungen» sind explizit vom Stadtrat bestimmte Personen, welche die städtischen Interessen – immer im Rahmen des aktienrechtlich Zulässigen – vertreten sollen (siehe auch zu Art. 14 Mandatierung/Weisungen). Andere vom Stadtrat bestimmte Personen agieren unabhängig und weisungsungebunden.

Die Stadtvertretungen sollen künftig eng gehalten werden. Es ist klarer zu unterscheiden zwischen Stadtvertretungen i. e. S. und der (freiwilligen) privaten Einsitznahme von Mitgliedern von Stadtrat oder Verwaltung in privaten Organisationen (z. B. Stiftungen und Vereinen). Letzteres ist als private Nebenbeschäftigung einzustufen und zu deklarieren. Der Stadtrat wird diesbezüglich die Regelungen in der Personalverordnung anpassen.

Als Stadtvertretungen können sowohl Angehörige von Stadtrat und Verwaltung wie auch externe Personen bestimmt werden. Bei externen Personen, die vom Stadtrat gewählt werden, obliegt es dem Stadtrat zu bestimmen, ob diese als Stadtvertreterinnen oder als (weisungsungebundene) unabhängige Vertreterinnen installiert werden sollen. Wird eine Vertretung der Stadt als wichtig erachtet, dann nimmt sie in der Regel mit einer Stadtvertreterin oder einem Stadtvertreter aus Stadtrat oder Verwaltung Einsitz. Mehrfachvertretungen sollten die Ausnahme bleiben und sind besonders zu begründen.

Art. 13 Wahl von strategischen Leitungsorganen

Abs. 2: Eine Einsitznahme von Mitgliedern des Stadtrates oder der Verwaltung soll künftig nur noch erfolgen, wenn dafür ein besonderes öffentliches Interesse besteht (vgl. allgemein Bolz/Lienhard,

Ziff. 4.7). Dieses kann darin bestehen, dass sich die öffentlichen Interessen sonst nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen, das Anforderungsprofil des obersten Leitungsorgans dies nahelegt oder andere Gemeinwesen ebenfalls vertreten sind. Auf eine Einsitznahme soll künftig verzichtet werden, wenn keine wesentliche Begründung dafür besteht oder sich häufig Interessenkollisionen ergeben können. Die Voraussetzungen für die Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen werden vom Stadtrat im Hinblick auf den Erlass dieses Reglements überprüft und auf Beginn der ersten Amtsperiode nach Inkrafttreten des vorliegenden Reglements vollzogen (vgl. die entsprechende Übergangsbestimmung in Art. 17 Abs. 3).

Abs. 3: Bei der Zusammensetzung des strategischen Leitungsorgans sind die Grösse des Organs, das unterschiedliche Fachwissen (Branchen- und Marktkenntnisse, Finanzen, Recht, Personal u. a.) sowie eine angemessene Durchmischung (Geschlecht, Alter, Region) zu berücksichtigen. Die vielfältigen Anforderungen erfordern spezifische Anforderungsprofile für das Gesamtgremium, für die einzelnen Mitglieder sowie für den Präsidenten oder die Präsidentin.

Abs. 4: Die Bestimmung lehnt sich an Art. 734 OR des aktuellen Entwurfs zur Aktienrechtsreform an. Danach sollen im Verwaltungsrat beide Geschlechter mindestens mit 30 Prozent vertreten sein. Wenn dieses Ziel nicht erreicht wird, ist das im Geschäftsbericht zu begründen.

Abs. 5 entspricht der heutigen Praxis und auch guter Corporate Governance. Der Stadtrat behält sich indessen für besondere Situationen vor, frühzeitig Einfluss zu nehmen.

Abs. 6: Die Angehörigkeit zu einem strategischen Leitungsorgan ist unvereinbar mit einem Sitz im Parlament als Oberaufsichtsbehörde (vgl. allgemein Bolz/Lienhard, Ziff. 4.7). Dies soll künftig konsequent umgesetzt werden, insbesondere zur Vermeidung von Interessenkonflikten. Die bisherige Praxis wird damit verschärft. Bereits bestehende Mandate (Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Reglements sowohl Mitglied des Grossen Stadtrates und Mitglied eines strategischen Leitungsorgans einer Organisation mit städtischer Beteiligung sind) sollen bis zum Ablauf der Wahlperiode im strategischen Leitungsorgan von der neuen Regelung jedoch ausgenommen sein (vgl. Art. 17 Abs. 4).

Nicht adressiert wird hier die Wahldauer. Eine Bestimmung auf Stufe Reglement erscheint nicht angemessen. Der Stadtrat wird diese auf Stufe Richtlinie konkretisieren.

Art. 14 Mandatierung/Weisungen

Vgl. allgemein Kapitel 2.5.2. Neu sollen alle vom Stadtrat gewählten Mitglieder von strategischen Leistungsorganen mit einem Mandatsvertrag auf die Eignerstrategie verpflichtet werden. Die Stadtvertretungen (siehe Art. 12, und nur diese) sollen neu mit Mandatsvertrag verpflichtet werden, die öffentlichen Interessen der Stadt zu wahren. Diese öffentlichen Interessen sind konkretisiert in Reglementen sowie Beschlüssen von Volk, Grosse Stadtrat und Stadtrat. Damit sollen und können öffentliche Interessen besser durchgesetzt werden. Nicht zugelassen werden sollen künftig weiterhin eigentliche Anweisungen an die Stadtvertretung, ohne dass eine Beschlussfassung des Stadtrates vorliegt. Eine Vorabkonsultation des Stadtrates durch die Stadtvertretungen soll nur im Ausnahmefall bei besonders wichtigen Geschäften erfolgen. Ansonsten entscheiden die Stadtvertretungen im Rahmen ihres Amtes selbstständig. Die nicht als Stadtvertretung gewählten Verwaltungsräte und Verwaltungsrätinnen entscheiden auf der Basis der Statuten und der Eignerstrategie unabhängig.

Der Mandatsvertrag regelt zudem die Berichterstattung (Informationspflichten) der Stadtvertretungen gegenüber dem Stadtrat. Bei einem Interessenkonflikt, bei dem kein Ermessensspielraum besteht, gehen allerdings die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten gemäss Art. 716a OR

vor (Abs. 3; vgl. Gutachten Bolz/Lienhard, Ziff. 3.3.1.f; 4.2.2). Abs. 2 bezieht sich nicht auf Mitglieder der strategischen Leitungsorgane, die als unabhängige Vertreter (nicht als Stadtvertreter) gewählt werden. Für diese gilt das heutige Weisungsverbot weiterhin. Sie werden mittels Mandatsvertrag nur auf die Eignerstrategie verpflichtet.

Die Vertretungen der strategischen Leitungsorgane von privaten Gesellschaften (insb. Aktiengesellschaften nach Art. 620 ff. OR) haften persönlich (Art. 754 OR). Zu beachten ist allerdings, dass die Stadt zu einem faktischen Organ werden kann, wenn sie der Organisation oder Personen Anweisungen macht (vgl. Gutachten Bolz/Lienhard Ziff. 3.3.1.e und j mit Hinweisen). Die Stadt sorgt dafür, dass die Stadtvertretungen – wie bis anhin – einen angemessenen Versicherungsschutz erhalten.

Art. 15 Entschädigungen

Die Entschädigungen des Stadtrates sind heute bereits in Art. 4 des Reglements über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates von Luzern vom 26. Oktober 1989 (sRSL 0.4.1.1.2) geregelt. Die Entschädigungen fliessen in die Stadtkasse. Davon ausgenommen ist ein Freibetrag von Fr. 2'000.– pro Mandat. Auch für die Entschädigung des städtischen Personals besteht in Art. 65a der Personalverordnung der Stadt Luzern vom 25. November 1998 (PVo; sRSL 0.8.1.1.2) eine Regelung. Die Verordnung wurde kürzlich revidiert und das bisherige Wahlrecht (inner- oder ausserhalb der Arbeitszeit) aufgehoben. Wie in vielen anderen Städten ist die Mandatsausübung innerhalb der Arbeitszeit zu leisten. Bei der Mandatierung wird künftig vermehrt darauf geachtet, dass dies auch wirklich möglich ist. Mit dieser neuen Regelung entfallen schwierige Diskussionen über die Entlohnung ausserhalb der Arbeitszeit und damit auch komplexe Fragen der Gleichbehandlung. Entschädigungen, die für diese Tätigkeiten ausgerichtet werden, fliessen in die Stadtkasse. Davon ausgenommen ist ein Freibetrag bis zu Fr. 1'000.– pro Jahr und Mandat sowie allfällige Spesen.

Abs. 2 verankert die bereits heute bestehende Kompetenz des Grossen Stadtrates. Die Regelung der Entschädigung der Verwaltungsangestellten soll weiterhin in der Personalverordnung erfolgen. Hier bringt die Bestimmung keine Veränderung.

Die Unternehmen sollen verpflichtet werden, die Entschädigungen im Geschäftsbericht offenzulegen (Abs. 3). Dabei gelten unterschiedliche Anforderungen: Bei den Mitgliedern des strategischen Leitungsorgans und der oder dem Vorsitzenden der Geschäftsleitung sind die Entschädigungen einzeln aufzuführen, bei der übrigen Geschäftsleitung in der Summe.

Art. 16 Sorgfalts- und Treuepflicht, Interessenkonflikte

Art. 16 verankert die allgemeine Sorgfalts- und Treuepflicht gegenüber der Stadt als Eignerin, wie sie bereits im Obligationenrecht grundsätzlich angelegt ist (Art. 717 OR). Bei Interessenkonflikten ohne Ermessensspielraum gehen die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des Verwaltungsrates (Art. 716a OR) vor.

Die Ausstandspflicht wird gegenüber heute enger gefasst. Bis heute haben Mitglieder des Stadtrates, die ein Verwaltungsratsmandat ausübten, nicht einmal an der Diskussion im Stadtrat mitgewirkt. Diese Praxis wird mit Blick auf eine angemessene Interessenwahrnehmung als zu streng erachtet. Die Ausstandspflicht soll bei reinen Informationsgeschäften nicht mehr gelten. Bei Beschlüssen mit Interessenkonfliktpotenzial sollen die Stadträtinnen und Stadträte zudem nur noch

bei der unmittelbaren Beschlussvorbereitung und beim Beschluss selbst in den Ausstand treten. Sie sollen im Vorfeld aber ihre Sicht der Dinge mit dem Stadtrat austauschen können.

4.1.5 V. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 17 Übergangsbestimmungen

Die bestehenden grossen Unternehmen in Form der Aktiengesellschaft haben sich bewährt. Es gibt keinen Grund zu einer Änderung der Rechtsform. Art. 4 soll deshalb für die bestehenden Aktiengesellschaften nicht angewandt werden. Ebenso sollen die für diese Gesellschaften geltenden Eignerstrategien vorderhand unverändert weiter gelten. Sie sind jedoch vom Stadtrat spätestens bis zur Vorlage der zweiten Beteiligungsstrategie einer Überprüfung zu unterziehen.

Wie zu Art. 13 ausgeführt, prüft der Stadtrat die Voraussetzungen zur Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen. Allenfalls erforderliche Änderungen sind bis Anfang der dem Inkrafttreten dieses Erlasses folgenden Amtsperiode zu vollziehen. Die Wahl in ein strategisches Leitungsorgan einer städtischen Beteiligung ist mit einem Sitz im Grossen Stadtrat künftig unvereinbar (Art. 13 Abs. 6). Bestehende Mandate sind davon jedoch bis zum Ablauf der Wahlperiode im strategischen Leitungsorgan ausgenommen.

Art. 18 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 wird mit Ausnahme der Artikel 9 und 10 aufgehoben. Diese Bestimmungen regeln das Beitragscontrolling. Da die gesetzlichen Grundlagen zum Beitragsmanagement und deren Umsetzung dem Grossen Stadtrat mit einem separaten B+A vorgelegt werden (vgl. vorne Kapitel 1.5), bleiben die bisherigen Vorschriften in Kraft, bis die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen erfolgt sind.

Art. 19 Inkrafttreten

keine Bemerkungen

Anhang 1

In Anhang 1 zum Reglement sind die als wichtig eingestuften Beteiligungen aufgeführt.

5 Ergebnisse der Anhörungen

Im Projekt wurde eine Begleitgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der wichtigen Beteiligungen im Alleinbesitz der Stadt (ewl, vbl, Viva Luzern), und eine Echogruppe, bestehend aus den Mitgliedern der Geschäftsprüfungskommission, eingesetzt. Beide Gruppierungen wurden über den Projektstand mehrmals mündlich informiert, und sie konnten im Sinne einer Anhörung Stellungnahmen abgeben. Abschliessend hatten beide Gruppierungen die Möglichkeit zu einer schriftlichen Anhörung. Davon haben jedoch nur die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Begleitgruppe Gebrauch gemacht.

5.1 Stellungnahmen

Die Begleitgruppe hat sich grundsätzlich positiv zum gesamten Projekt und zum neuen Reglement geäußert. Die Vertreter der ewl haben sich jedoch kritisch zur Mandatierung der Stadtvertretungen bzw. zur Lockerung des Weisungsverbots geäußert. ewl sieht insbesondere bei Gesellschaften im Alleinbesitz der Stadt Luzern die Unabhängigkeit des Verwaltungsrates und seine Handlungsfähigkeit in Gefahr. ewl schlägt deshalb vor, Art. 14 Abs. 2 BR ersatzlos zu streichen oder als Alternative verpflichtende Mandatsverträge für Stadtvertretungen auf Minderheitsbeteiligungen zu beschränken. Weiter wünscht ewl bei der Erarbeitung der Anforderungsprofile und bei der Erstellung der Eignerstrategie einen verpflichtenden Einbezug sowie bei der Definition der Beteiligungsstrategie die Möglichkeit des Einbezugs der jeweiligen strategischen Leitungsorgane.

Kritisch hat sich hingegen die parlamentarische Echogruppe geäußert. Sie stört sich daran, dass die Beteiligungsstrategie nur alle vier Jahre vorgelegt werden soll und lediglich eine Genehmigung statt eines Beschlusses vorgesehen ist. Die Echogruppe ist der Ansicht, dass die übergeordneten politischen und normativen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen – analog zur bisherigen Praxis – und die Beteiligungsstrategie selbst dem Grossen Stadtrat zum Beschluss vorgelegt werden sollen. Die Echogruppe wünscht sich eine rollende Überarbeitung der Beteiligungsstrategie, um rasch auf Veränderungen reagieren zu können. Schliesslich wurde auch eine stärkere Rolle des städtischen Finanzinspektorats gefordert.

5.2 Fazit

Die Mandatierung bzw. die Lockerung des Weisungsverbots für die Stadtvertretungen entspricht dem wiederholt vom Grossen Stadtrat geäußerten politischen Willen. Das Aktienrecht kennt kein allgemeines Weisungsverbot (vgl. Kapitel 2.5.2). Andererseits ist nach den Grundsätzen einer guten Public Corporate Governance eine hinreichende Autonomie der ausgelagerten Einheit zu gewährleisten. Nur durch entsprechende Handlungs- und Entscheidungsspielräume der strategischen Leitungsorgane lassen sich die Ziele einer Auslagerung wirklich erreichen. Das Weisungsrecht ist entsprechend eng begrenzt. Es kommt nur dem Stadtrat zu (nicht einzelnen Mitgliedern des Stadtrates), und es gilt nur für die Stadtvertretungen, nicht auch für die vom Stadtrat gewählten unabhängigen Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräte. Zudem gilt es nur für den aktienrechtlichen Ermessensspielraum (die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des Verwaltungsrates gemäss Art. 716a OR dürfen nicht tangiert werden). Es ist folglich wichtig, dass in der künftigen Auslegung von Art. 14 BR eine gesunde Balance gefunden werden kann.

Eine Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben sowie eine Kenntnisnahme der übrigen Teile der Beteiligungsstrategie wird vom Stadtrat nach wie vor als sachgerecht beurteilt. Insbesondere gilt es, die neuen Bestimmungen in ihrer Gesamtheit zu würdigen:

- Das bisherige strikte Weisungsverbot wird gelockert;
- Die Berichterstattung wird ausgebaut;
- Mit der beschleunigten Behandlung von Planungsmotionen und Aufträgen werden rasche Korrekturen ermöglicht. Damit wird eine Stärkung der politischen Diskussion erreicht;
- Die bisherigen Unklarheiten im Kompetenzgefüge zwischen Grosse Stadtrat und Stadtrat werden bereinigt.

Aus diesen Gründen hat der Stadtrat auf eine Anpassung der Vorlage verzichtet.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Ein klar definiertes Beteiligungsmanagement stärkt das Verantwortungsbewusstsein und die Bereitschaft der geschäftsführenden Behörden zur Rechenschaftsablegung, verbessert die Kommunikation und das Vertrauen zwischen den Organisationen mit städtischer Beteiligung und den Eignern und fördert damit eine berechenbare und nachhaltige Wahrnehmung der Eignerinteressen der Stadt Luzern.

6.2 Auswirkungen auf Personal und Finanzen

Die neuen Regelungen können im Wesentlichen mit den bestehenden Ressourcen umgesetzt werden und haben deshalb keine personellen und finanziellen Folgen.

Die neue Beteiligungsstrategie und die neu konzipierte Berichterstattung können punktuell zu Mehraufwendungen in der Verwaltung führen. Auch die geplante Überprüfung der Eignerstrategien wird Ressourcen beanspruchen. Ein dauerhafter zusätzlicher Mittelbedarf ist jedoch nicht absehbar. Dank grösserer Transparenz und des verbesserten Beteiligungsmanagements wird erwartet, dass die Mittel effektiver und effizienter eingesetzt werden und das finanzielle Risiko der Beteiligungen besser gesteuert werden kann.

Die Prüfung der Einsitznahmen in Beteiligungen durch Stadträtinnen und Stadträte und Verwaltungsmitglieder wird zu internen Veränderungen führen. Die Umsetzung der Neuregelung erfolgt in einem besonderen Projekt unter der Leitung der Finanzdirektion.

7 Parlamentarische Vorstösse

7.1 Postulat 132, Ali R. Celik, Christian Hochstrasser und Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 11. November 2013: «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen»

Das neue Beteiligungsreglement und die Richtlinie stärken das politische Controlling und die Transparenz. Die Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements sind klar definiert. Mit der neuen Beteiligungsstrategie sowie der jährlichen Berichterstattung im Geschäftsbericht erhalten der Grosse Stadtrat und die Öffentlichkeit mehr und bessere Informationen. Für wichtige Beteiligungen sind Eignerstrategien zu erstellen. Diese sind – vorbehältlich Ausnahmen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen – grundsätzlich öffentlich. Der Stadtrat berichtet dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie. Die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission wird zudem vom Stadtrat jährlich über die

Erfüllung der Eigenerziele der wichtigen Beteiligungen informiert. In Art. 15 Abs. 3 des neuen Beteiligungsreglements wird die Offenlegungspflicht der Entschädigungen geregelt.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die Anliegen von Postulat 132 erfüllt, und der Stadtrat beantragt die Abschreibung.

7.2 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»

Das neue Beteiligungsreglement und die nachgelagerte Richtlinie stärken das politische Controlling und die Transparenz. In Art. 15 des neuen Beteiligungsreglements wird die Offenlegungspflicht der Entschädigungen geregelt. In Ziffer 20 der Richtlinie wird die Besetzung der strategischen Leitungsorgane geregelt.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die Anliegen von Postulat 235 erfüllt, und der Stadtrat beantragt die Abschreibung.

7.3 Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 24. März 2015: «Einführung Kaderlohnreporting»

Das neue Beteiligungsreglement und die Richtlinie stärken das politische Controlling und die Transparenz. In Art. 15 des neuen Beteiligungsreglements wird insbesondere die Offenlegungspflicht der Entschädigungen geregelt.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag werden die Anliegen von Postulat 259 erfüllt, und der Stadtrat beantragt die Abschreibung.

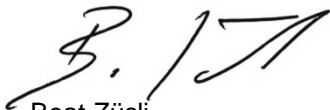
8 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen,

- das Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR) zu erlassen,
- die Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings aufzuheben,
- die folgenden Vorstösse als erledigt abzuschreiben:
 - Postulat 132, Ali R. Celik, Christian Hochstrasser und Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 11. November 2013: «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadt eigenen Unternehmungen»;
 - 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»;
 - Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 24. März 2015: «Einführung Kaderlohnreporting».

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 19. Dezember 2018



Beat Züsli
Stadtpräsident



Dr. Urs Achermann
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 35 vom 19. Dezember 2018 betreffend

Revision Beteiligungsmanagement,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I. Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR)

vom

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeines

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Dieses Reglement regelt die Grundsätze für eine zielgerichtete, systematische und angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen der Stadt Luzern.

² Es bezweckt

- a. die Wahrung der Eignerinteressen,
- b. die Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. die Umsetzung der Risikopolitik,
- d. die Schaffung von Transparenz über die Beteiligungen,
- e. die Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Organisationen mit städtischer Beteiligung,
- f. die kontinuierliche Überprüfung des Beteiligungsportfolios.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Reglement gilt für Beteiligungen der Stadt Luzern.

² Beteiligungen sind rechtlich selbstständige Organisationen, an denen die Stadt Luzern

- a. finanziell beteiligt ist,

- b. bei denen sie Anspruch auf eine Stadtvertretung hat, oder
- c. bei denen die Stadt eine Stadtvertretung im strategischen Leitungsorgan stellt.

Art. 3 Grundsätze des Beteiligungsmanagements

¹ Die Stadt kann sich an rechtlich selbstständigen Organisationen, welchen sie städtische Aufgaben überträgt, mittels Einsitz im strategischen Führungsorgan beteiligen.

² Das Ausmass des Beteiligungsmanagements richtet sich nach der Bedeutung der Beteiligung sowie der darauf basierenden Einordnung in wichtige und andere Beteiligungen.

³ Als wichtig gelten Beteiligungen mit

- a. einer hohen finanziellen Beteiligung der Stadt,
- b. hohen finanziellen Risiken oder
- c. besonderer politischer Relevanz.

⁴ Die wichtigen Beteiligungen sind in Anhang I aufgeführt.

Art. 4 Auslagerungen

¹ Die Auslagerung einer Aufgabenerfüllung in eine städtische Beteiligung setzt voraus, dass die Aufgabenerfüllung ausserhalb der städtischen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann.

² Schafft die Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine rechtlich selbstständige Organisation, kann sie dafür eine Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts vorsehen.

³ Bei neuen Auslagerungen richtet sich die Wahl der Rechtsform nach dem Bedarf nach politischer Steuerung, der Art der zu erbringenden Leistung, der Wettbewerbssituation sowie der Beteiligung Dritter.

II. Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements

Art. 5 Beteiligungsstrategie

¹ Die Stadt Luzern erlässt für die Gesamtheit ihrer Beteiligungen eine Beteiligungsstrategie.

² Die Beteiligungsstrategie enthält

- a. eine Gesamtsicht über das Beteiligungsportfolio,
- b. die wesentlichen Veränderungen,
- c. die Ziele als Eignerin,
- d. bei wichtigen Beteiligungen zusätzlich die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben.

Art. 6 Eignerstrategie

¹ Die Stadt Luzern erlässt für jede wichtige Beteiligung eine Eignerstrategie, welche auf die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der Beteiligungsstrategie ausgerichtet ist.

² Die Eignerstrategie enthält die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele der Stadt als Eignerin sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz.

³ Die Eignerstrategien sind grundsätzlich öffentlich. Vorbehalten bleiben Ausnahmen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Art. 7 Risikoerfassung

Der Stadtrat erfasst mindestens jährlich die hauptsächlichen Risiken der Beteiligungen mit Auswirkungen auf die Stadt, bewertet nach Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe, und legt die nötigen Massnahmen fest.

Art. 8 Berichterstattung

- ¹ Der Stadtrat berichtet dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.
- ² Er weist den Stand der Beteiligungen im Beteiligungsspiegel als Teil des Anhangs der Jahresrechnung aus.
- ³ Der Stadtrat informiert die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich über die Erfüllung der Eignerziele der wichtigen Beteiligungen.
- ⁴ Die zuständige Kommission kann bei Bedarf Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der wichtigen Beteiligungen befragen.

Art. 9 Steuerungsprozesse Beteiligungen

- ¹ Die Steuerungsprozesse über Beteiligungen werden in einer Richtlinie definiert.
- ² Der Stadtrat wird durch eine Stabsstelle Beteiligungscontrolling unterstützt.

III. Kompetenzen

Art. 10 Stadtrat

- ¹ Der Stadtrat
 - a. ist verantwortlich für das Beteiligungscontrolling der Stadt,
 - b. erlässt auf der Basis des vorliegenden Reglements eine Richtlinie zum Beteiligungsmanagement; diese ist öffentlich,
 - c. beschliesst die Beteiligungsstrategie unter Vorbehalt der Genehmigung des Grossen Stadtrates,
 - d. beschliesst die Eignerstrategien,
 - e. nimmt die Rechte der Eigentümerin wahr und bestimmt die zur Vertretung der Stadt zuständige Delegation,
 - f. wählt das strategische Leitungsorgan bzw. nimmt sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümerversammlung wahr,
 - g. informiert die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich über wesentliche Vorkommnisse,
 - h. berichtet dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung über den aktuellen Stand der Beteiligungen,
 - i. übt die Aufsicht über die Beteiligungen aus.

Art. 11 *Grosser Stadtrat*

¹ Der Grosse Stadtrat

- a. beschliesst im Rahmen des vorliegenden Reglements über die Grundzüge des Beteiligungsmanagements der Stadt,
- b. beschliesst über die Gründung neuer städtischer Beteiligungen mit eigener Rechtspersönlichkeit unter Vorbehalt des fakultativen oder obligatorischen Referendums,
- c. genehmigt alle vier Jahre die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen in der Beteiligungsstrategie; die übrigen Teile der Beteiligungsstrategie nimmt er zur Kenntnis,
- d. führt die Oberaufsicht über das Beteiligungscontrolling und die Beteiligungen.

² Der Grosse Stadtrat kann dem Stadtrat im Rahmen der Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen Aufträge erteilen oder mittels Planungsmotion vom Stadtrat die Unterbreitung einer Vorlage zur Anpassung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben in der Beteiligungsstrategie einfordern.

IV. Organe der städtischen Beteiligungen

Art. 12 *Stadtvertretungen*

Als Stadtvertretung gelten alle Personen, die

- a. dem Stadtrat oder der städtischen Verwaltung angehören und von der Stadt in das strategische Leitungsorgan entsandt werden oder
- b. vom Stadtrat als Stadtvertretung bestimmt werden.

Art. 13 *Wahl von strategischen Leitungsorganen*

¹ Der Stadtrat bestimmt im Rahmen seiner Eigenerbefugnisse und unter Vorbehalt der Rechte der Generalversammlung die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der wichtigen Beteiligungen, sei es durch Wahl oder über die Mandatierung der Eigentümerdelegation in der Generalversammlung.

² Mitglieder des Stadtrates oder der Verwaltung nehmen nur Einsitz im strategischen Leitungsorgan, wenn dafür ein bedeutendes öffentliches Interesse besteht.

³ Der Stadtrat legt für die strategischen Leitungsorgane der städtischen Beteiligungen ein generelles Anforderungsprofil fest.

⁴ Der Stadtrat verfolgt das Ziel, dass in den strategischen Leitungsorganen der städtischen Beteiligungen mindestens 30 Prozent beider Geschlechter vertreten sind. Abweichungen sind im Geschäftsbericht zu begründen.

⁵ Die Antragstellung bei Ersatz- oder Wiederwahlen erfolgt durch das strategische Leitungsorgan, wenn es der Stadtrat im Einzelfall nicht anders festlegt.

⁶ Die Wahl in ein strategisches Leitungsorgan ist bei Organisationen, an denen die Stadt Luzern beteiligt ist, unvereinbar mit einem Sitz im Grossen Stadtrat.

Art. 14 *Mandatierung/Weisungen*

¹ Der Stadtrat mandatiert die von ihm gewählten Mitglieder der strategischen Leitungsorgane in einem Mandatsvertrag. Dieser verpflichtet zur Einhaltung der Eigenerstrategie.

² Die Stadtvertretungen werden mittels Mandatsvertrag verpflichtet, bei der Ausübung ihres Stimmrechts die öffentlichen Interessen der Stadt zu wahren.

³ Die Vorschriften des Aktienrechts, insbesondere über die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des Verwaltungsrates (Art. 716a OR), bleiben vorbehalten.

Art. 15 Entschädigungen

¹ Die Mitglieder der strategischen Leitungsorgane werden vom Unternehmen bzw. von der Organisation entschädigt.

² Der Grosse Stadtrat regelt die Entschädigungen von Mitgliedern des Stadtrates in strategischen Leitungsorganen.

³ Die Unternehmen sind verpflichtet, die Entschädigungen im Geschäftsbericht wie folgt offenzulegen:

- a. der Mitglieder des strategischen Leitungsorgans;
- b. der oder des Vorsitzenden der Geschäftsleitung und
- c. der übrigen Geschäftsleitung in der Summe.

Art. 16 Sorgfalts- und Treuepflicht, Interessenkonflikte

¹ Die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans sowie die mit der Geschäftsführung beauftragten Personen müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt und Treue erfüllen sowie die Interessen der Organisation wahren.

² Bei Interessenkonflikten besteht im strategischen Leitungsorgan und gegenüber der Eigentümerin eine Offenlegungs- und Ausstandspflicht.

V. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 17 Übergangsbestimmungen

¹ Art. 4 findet nicht Anwendung auf bestehende Aktiengesellschaften, solange deren Organisation und Aufgaben nicht wesentlich verändert werden.

² Die Eignerstrategien gemäss Art. 6 bleiben mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Reglements in Kraft. Sie werden vom Stadtrat spätestens bis zur Vorlage der zweiten Beteiligungsstrategie überprüft.

³ Der Stadtrat prüft die Voraussetzungen zur Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen gemäss Art. 13 und vollzieht allenfalls erforderliche Änderungen bis Anfang der dem Inkrafttreten dieses Erlasses folgenden Amtsperiode.

⁴ Auf Personen, die bei Inkrafttreten des Reglements Mitglied des Grossen Stadtrates und Mitglied eines strategischen Leitungsorgans einer städtischen Beteiligung sind, findet Art. 13 Abs. 6 bis zum Ablauf der Wahlperiode im strategischen Leitungsorgan nicht Anwendung.

Art. 18 Aufhebung bisherigen Rechts

Artikel 1 bis 8 und 11 bis 18 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 werden aufgehoben.

Art. 19 Inkrafttreten

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Juni 2019 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

Anhang 1

Wichtige Beteiligungen im Sinne von Art. 3:

1. ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl)
 2. Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl)
 3. Viva Luzern AG (viva Luzern)
 4. Verkehrsverbund Luzern (Verkehrsverbund)
 5. Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)
 6. Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)
 7. Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZGK)
 8. Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See (KKL)
 9. ewl Areal AG (in Gründung) [neu]
- II. Die Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings vom 5. Februar 2004 (sRSL 0.5.1.1.4) wird aufgehoben.
- III. Das Postulat 132, Ali R. Celik, Christian Hochstrasser und Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 11. November 2013: «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadt eigenen Unternehmungen», wird als erledigt abgeschrieben.
- IV. Das 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», wird als erledigt abgeschrieben.
- V. Das Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 24. März 2015: «Einführung Kaderlohnreporting», wird als erledigt abgeschrieben.
- VI. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates von Luzern,
(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 35 vom 19. Dezember 2018 betreffend

Revision Teilnehmungsmanagement,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 55i des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

- I. Reglement über das Teilnehmungsmanagement der Stadt Luzern (Teilnehmungsreglement, BR)

vom

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. Allgemeines

Art. 1 Gegenstand und Zweck

¹ Dieses Reglement regelt die Grundsätze für eine zielgerichtete, systematische und angemessene Steuerung und Kontrolle der Teilnehmungen der Stadt Luzern.

² Es bezweckt

- a. die Wahrung der Eignerinteressen,
- b. die Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen,
- c. die Umsetzung der Risikopolitik,
- d. die Schaffung von Transparenz über die Teilnehmungen,
- e. die Standardisierung der Instrumente und Prozesse zur Steuerung der Organisationen mit städtischer Teilnehmung,
- f. die kontinuierliche Überprüfung des Teilnehmungsportfolios.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Reglement gilt für Beteiligungen der Stadt Luzern.

² Beteiligungen sind rechtlich selbstständige Organisationen, an denen die Stadt Luzern

- a. finanziell beteiligt ist,
- b. bei denen sie Anspruch auf eine Stadtvertretung hat, oder
- c. bei denen die Stadt eine Stadtvertretung im strategischen Leitungsorgan stellt.

Art. 3 Grundsätze des Beteiligungsmanagements

¹ Die Stadt kann sich an rechtlich selbstständigen Organisationen, welchen sie städtische Aufgaben überträgt, mittels Einsitz im strategischen Führungsorgan beteiligen.

² Das Ausmass des Beteiligungsmanagements richtet sich nach der Bedeutung der Beteiligung sowie der darauf basierenden Einordnung in wichtige und andere Beteiligungen.

³ Als wichtig gelten Beteiligungen mit

- a. einer hohen finanziellen Beteiligung der Stadt,
- b. hohen finanziellen Risiken oder
- c. besonderer politischer Relevanz.

⁴ Die wichtigen Beteiligungen sind in Anhang I aufgeführt.

Art. 4 Auslagerungen

¹ Die Auslagerung einer Aufgabenerfüllung in eine städtische Beteiligung setzt voraus, dass die Aufgabenerfüllung ausserhalb der städtischen Verwaltung wirksamer und wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann.

² Schafft die Stadt zur Erfüllung ihrer Aufgaben eine rechtlich selbstständige Organisation, kann sie dafür eine Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts vorsehen.

³ Bei neuen Auslagerungen richtet sich die Wahl der Rechtsform nach dem Bedarf nach politischer Steuerung, der Art der zu erbringenden Leistung, der Wettbewerbssituation sowie der Beteiligung Dritter.

II. Instrumente und Prozesse des Beteiligungsmanagements

Art. 5 Beteiligungsstrategie

¹ Die Stadt Luzern erlässt für die Gesamtheit ihrer Beteiligungen eine Beteiligungsstrategie.

² Die Beteiligungsstrategie enthält

- a. eine Gesamtsicht über das Beteiligungsportfolio,
- b. die wesentlichen Veränderungen,
- c. die Ziele als Eignerin,
- d. bei wichtigen Beteiligungen zusätzlich die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben.

Art. 6 Eignerstrategie

¹ Die Stadt Luzern erlässt für jede wichtige Beteiligung eine Eignerstrategie, welche auf die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der Beteiligungsstrategie ausgerichtet ist.

² Die Eignerstrategie enthält die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele der Stadt als Eignerin sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz.

³ Die Eignerstrategien sind grundsätzlich öffentlich. Vorbehalten bleiben Ausnahmen zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen.

Art. 7 Risikoerfassung

Der Stadtrat erfasst mindestens jährlich die hauptsächlichen Risiken der Beteiligungen mit Auswirkungen auf die Stadt, bewertet nach Eintretenswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe, und legt die nötigen Massnahmen fest.

Art. 8 Berichterstattung

¹ Der Stadtrat berichtet dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie.

² Er weist den Stand der Beteiligungen im Beteiligungsspiegel als Teil des Anhangs der Jahresrechnung aus.

³ Der Stadtrat informiert die zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich über die Erfüllung der Eigenerziele der wichtigen Beteiligungen.

⁴ Die zuständige Kommission kann bei Bedarf Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der wichtigen Beteiligungen befragen.

Art. 9 Steuerungsprozesse Beteiligungen

¹ Die Steuerungsprozesse über Beteiligungen werden in einer Richtlinie definiert.

² Der Stadtrat wird durch eine Stabsstelle Beteiligungscontrolling unterstützt.

III. Kompetenzen

Art. 10 Stadtrat

Der Stadtrat

- a. ist verantwortlich für das Beteiligungscontrolling der Stadt,
- b. erlässt auf der Basis des vorliegenden Reglements eine Richtlinie zum Beteiligungsmanagement; diese ist öffentlich,
- c. beschliesst die Beteiligungsstrategie unter Vorbehalt von Art. 11 Abs. 1 lit. d,
- d. beschliesst die Eignerstrategien,
- e. nimmt die Rechte der Eigentümerin wahr und bestimmt die zur Vertretung der Stadt zuständige Delegation,
- f. wählt das strategische Leitungsorgan bzw. nimmt sein Wahlrecht im Rahmen der Eigentümerversammlung wahr,
- g. informiert die für das Beteiligungsmanagement zuständige Kommission des Grossen Stadtrates jährlich über wesentliche Vorkommnisse,
- h. berichtet dem Grossen Stadtrat jährlich im Rahmen des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung über den aktuellen Stand der Beteiligungen,
- i. übt die Aufsicht über die Beteiligungen aus.

Art. 11 *Grosser Stadtrat*

Der Grosse Stadtrat

- a. beschliesst im Rahmen des vorliegenden Reglements über die Grundzüge des Beteiligungsmanagements der Stadt,
- b. beschliesst über die Gründung neuer städtischer Beteiligungen mit eigener Rechtspersönlichkeit unter Vorbehalt des fakultativen oder obligatorischen Referendums,
- c. nimmt die Beteiligungsstrategie alle vier Jahre zur Kenntnis,
- d. beschliesst jährlich die in der Beteiligungsstrategie enthaltenen übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen,
- e. führt die Oberaufsicht über das Beteiligungscontrolling und die Beteiligungen.

² Der Grosse Stadtrat kann dem Stadtrat im Rahmen der Genehmigung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen Aufträge erteilen oder mittels Planungsmotion vom Stadtrat die Unterbreitung einer Vorlage zur Anpassung der übergeordneten normativen und politischen Vorgaben in der Beteiligungsstrategie einfordern.

IV. Organe der städtischen Beteiligungen

Art. 12 *Stadtvertretungen*

Als Stadtvertretung gelten alle Personen, die

- a. dem Stadtrat oder der städtischen Verwaltung angehören und von der Stadt in das strategische Leitungsorgan entsandt werden oder
- b. vom Stadtrat als Stadtvertretung bestimmt werden.

Art. 13 *Wahl von strategischen Leitungsorganen*

¹ Der Stadtrat bestimmt im Rahmen seiner Eigenerbefugnisse und unter Vorbehalt der Rechte der Generalversammlung die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der wichtigen Beteiligungen, sei es durch Wahl oder über die Mandatierung der Eigentümerdelegation in der Generalversammlung.

² Mitglieder des Stadtrates oder der Verwaltung nehmen nur Einsitz im strategischen Leitungsorgan, wenn dafür ein bedeutendes öffentliches Interesse besteht.

³ Der Stadtrat legt für die strategischen Leitungsorgane der städtischen Beteiligungen ein generelles Anforderungsprofil fest.

⁴ Der Stadtrat verfolgt das Ziel, dass in den strategischen Leitungsorganen der städtischen Beteiligungen mindestens 30 Prozent beider Geschlechter vertreten sind. Abweichungen sind im Geschäftsbericht zu begründen und konkrete Massnahmen zur Verbesserung aufzuzeigen.

⁵ Die Antragstellung bei Ersatz- oder Wiederwahlen erfolgt durch das strategische Leitungsorgan, wenn es der Stadtrat im Einzelfall nicht anders festlegt.

⁶ Die Wahl in ein strategisches Leitungsorgan ist bei Organisationen, an denen die Stadt Luzern beteiligt ist, unvereinbar mit einem Sitz im Grossen Stadtrat.

Art. 14 Mandatierung/Weisungen

¹ Der Stadtrat mandatiert die von ihm gewählten Mitglieder der strategischen Leitungsorgane in einem Mandatsvertrag. Dieser verpflichtet zur Einhaltung der Eignerstrategie.

² Die Stadtvertretungen werden mittels Mandatsvertrag verpflichtet, bei der Ausübung ihres Stimmrechts die öffentlichen Interessen der Stadt zu wahren.

³ Die Vorschriften des Aktienrechts, insbesondere über die unübertragbaren und unentziehbaren Pflichten des Verwaltungsrates (Art. 716a OR), bleiben vorbehalten.

Art. 15 Entschädigungen

¹ Die Mitglieder der strategischen Leitungsorgane werden vom Unternehmen bzw. von der Organisation entschädigt.

² Der Grosse Stadtrat regelt die Entschädigungen von Mitgliedern des Stadtrates in strategischen Leitungsorganen.

³ Die Unternehmen sind verpflichtet, die Entschädigungen im Geschäftsbericht wie folgt offenzulegen:

- a. der Mitglieder des strategischen Leitungsorgans;
- b. der oder des Vorsitzenden der Geschäftsleitung und
- c. der übrigen Geschäftsleitung in der Summe.

Art. 16 Sorgfalts- und Treuepflicht, Interessenkonflikte

¹ Die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans sowie die mit der Geschäftsführung betrauten Personen müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt und Treue erfüllen sowie die Interessen der Organisation wahren.

² Bei Interessenkonflikten besteht im strategischen Leitungsorgan und gegenüber der Eigentümerin eine Offenlegungs- und Ausstandspflicht.

V. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 17 Übergangsbestimmungen

¹ Art. 4 findet nicht Anwendung auf bestehende Aktiengesellschaften, solange deren Organisation und Aufgaben nicht wesentlich verändert werden.

² Die Eignerstrategien gemäss Art. 6 bleiben mit dem Inkrafttreten des vorliegenden Reglements in Kraft. Sie werden vom Stadtrat spätestens bis zur Vorlage der zweiten Beteiligungsstrategie überprüft.

³ Der Stadtrat prüft die Voraussetzungen zur Einsitznahme in strategischen Leitungsorganen gemäss Art. 13 und vollzieht allenfalls erforderliche Änderungen bis Anfang der dem Inkrafttreten dieses Erlasses folgenden Amtsperiode.

⁴ Auf Personen, die bei Inkrafttreten des Reglements Mitglied des Grossen Stadtrates und Mitglied eines strategischen Leitungsorgans einer städtischen Beteiligung sind, findet Art. 13 Abs. 6 bis zum Ablauf der Wahlperiode im strategischen Leitungsorgan nicht Anwendung.

Art. 18 Aufhebung bisherigen Rechts

Artikel 1 bis 8 und 11 bis 18 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom 5. Februar 2004 werden aufgehoben.

Art. 19 Inkrafttreten

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Juni 2019 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

Anhang 1

Wichtige Beteiligungen im Sinne von Art. 3:

1. ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl)
 2. Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl)
 3. Viva Luzern AG (viva Luzern)
 4. Verkehrsverbund Luzern (Verkehrsverbund)
 5. Gemeindeverband Recycling Entsorgung Abwasser Luzern (REAL)
 6. Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)
 7. Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZGK)
 8. Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See (KKL)
 9. ewl Areal AG (in Gründung) [neu]
- II. Die Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings vom 5. Februar 2004 (sRSL 0.5.1.1.4) wird aufgehoben.
- III. Das Postulat 132, Ali R. Celik, Christian Hochstrasser und Katharina Hubacher namens der G/JG-Fraktion vom 11. November 2013: «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen», wird als erledigt abgeschrieben.
- IV. Das 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», wird als erledigt abgeschrieben.
- V. Das Postulat 259, Simon Roth und Daniel Furrer namens der SP/JUSO-Fraktion vom 24. März 2015: «Einführung Kaderlohnreporting», wird entgegen dem Antrages des Stadtrates **nicht abgeschrieben**.

VI. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 21. März 2019

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Daniel Furrer
Ratspräsident



Daniel Egli
Stadtschreiber-Stv.



Protokollbemerkungen des Grossen Stadtrates

Zu B+A 35/2018 Revision Beteiligungsmanagement

Die **Protokollbemerkung 1** zu Kapitel 4.1 «Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern» zu Art. 4 «Auslagerungen» auf Seite 21 lautet:

«In der Richtlinie sind als Voraussetzung für eine Auslagerung folgende fünf Kriterien festzuhalten: Hoheitlichkeit der Aufgabenerfüllung, Bedeutung der Gewährleistungspflicht, politischer Steuerungsbedarf bei der Aufgabenerfüllung, Marktfähigkeit der Aufgabenerfüllung, Koordinationsbedarf und Synergiepotenzial der Aufgabenerfüllung.»

Die **Protokollbemerkung 2** zu Kapitel 4.1 «Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern» zu Art. 8 «Berichterstattung» auf Seite 23 lautet:

«Der Stadtrat setzt sich dafür ein, dass das städtische Finanzinspektorat an den Abschlussbesprechungen zwischen den wichtigen Beteiligungen und ihrer jeweiligen Revisionsstelle teilnehmen kann und die zuständige Kommission über die relevanten Ergebnisse informiert.»

Anhang 1: Übersicht über alle Organisationen mit städtischer Beteiligung

Der folgende Beteiligungsspiegel ist provisorisch. Er wird erstmals im Geschäftsbericht 2019 nach den neuen Bestimmungen publiziert.

Wichtige Beteiligungen gemäss Anhang 1 zum Reglement über das Beteiligungsmanagement	FB	SA	E	RK
ewl Energie Wasser Luzern Holding AG (ewl)	X			A
Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl)	X			A
Viva Luzern AG	X			A
Verkehrsverbund Luzern (VVL)		X ¹		A
Gemeindeverband REAL		X ¹		A
Zweckverband für institutionelle Sozialhilfe und Gesundheitsförderung (ZiSG)		X ¹		A
Zweckverband Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZGK)		X ¹		A
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern (KKL)		X		A
ewl Areal AG (in Gründung)	X			A

Andere Beteiligungen	FB	SA	E	RK
Hallenbad Luzern AG	X			B
Luzern Tourismus AG	X			B
Regionales Eiszentrum AG	X			B
LuzernPlus		X ¹		B
Stiftung für die Erhaltung der Museggmauer		X		B
Regionalkonferenz Kultur Region Luzern (RKK)		X ¹		C
Bibliotheksverband Region Luzern (BVL)		X ¹		C
Beda-Forbrich-Stiftung		X		C
Marianne und Curt Dienemann-Stiftung		X		C
GSW Gemeinnützige Stiftung für preisgünstigen Wohnraum, Luzern		X		C
MAZ – Die Schweizer Journalistenschule			X	C
Stiftung Bourbaki-Panorama			X	C
Stiftung Charlotte und Joseph Kopp-Maus		X		C
Stiftung Felsenweg am Bürgenstock		X		C
Stiftung Festival Strings Lucerne		X		C
Stiftung Fussball Sport Luzern			X	C
Stiftung Kultur- und Lebensraum Musegg		X		C
Stiftung Kinderheim Hubelmatt		X		C
Stiftung Konzerthaus Luzern		X		C
Stiftung LUCERNE FESTIVAL			X	C
Stiftung Luzern hilft			X	C
Stiftung Luzerner Theater		X		C
Stiftung Quartieranlage Obergütsch		X		C

Stiftung Unterstützung von Ferienaktivitäten und Lagern der Volksschule Stadt Luzern		X		C
Stiftung Verkehrshaus der Schweiz			X	C
Stiftung Wirtschaftsförderung		X		C
Renggbach-Schutzgenossenschaft		X		C

Beteiligungen im Finanzvermögen	FB	RK
Bootshafen AG	x	C
Industriegeleise-Genossenschaft Horw-Kriens, Kriens	x	C
Kursaal-Casino AG	x	B
Strandbad Lido AG	x	B
LUMAG Luzerner Messe- und Ausstellungs-AG	x	C
Parkhaus Casino-Palace AG	x	C
Parkhaus Luzern-Zentrum AG	x	C
Parkleitsystem Luzern AG PLS	x	C
Ruopigenmoos AG Littau	x	B
Sportanlagen Würzenbach AG	x	C
Tiefgarage Bahnhofplatz AG	x	C
Seebad AG	x	C
eOperations Schweiz AG	x	C
Credit Suisse AG	x	C

FB = Finanzielle Beteiligungen

SA = Beteiligung mit Sitzanspruch (statutarisch) oder ¹gemäss § 26 Abs. 2 FHGG

E = Beteiligung mit Einsitznahme

RK = Risikokategorie

Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AG	Aktiengesellschaft
AFP	Aufgaben- und Finanzplan
B+A	Bericht und Antrag
BR	Reglement über das Teilnehmungsmanagement der Stadt Luzern
CEO	Chief Executive Officer
CSR	Corporate Social Responsibility
FB	Finanzielle Beteiligung
FHGG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, SRL Nr. 160
FHGV	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden, SRL Nr. 161
FHR	Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern, sRSL 9.1.1.1.1
FHV	Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt der Stadt Luzern, sRSL 9.1.1.1.2
GG	Gemeindegesezt, SRL Nr. 150
GO	Gemeindeordnung der Stadt Luzern, sRSL 0.1.1.1.1
GPK	Geschäftsprüfungsmission
GRSTR	Grosser Stadtrat
GV	Generalversammlung
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmoell 2
IKS	Internes Kontrollsystem
Lit.	Litera
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OR	Obligationenrecht
PCG	Public Corporate Governance
PR	Personalreglement der Stadt Luzern, sRSL 0.8.1.1.1
PVo	Personalverordnung der Stadt Luzern, sRSL 0.8.1.1.2
QM	Qualitätsmanagement
RBBC	Reglement über das Teilnehmungs- und Beitragscontrolling der Stadt Luzern, sRSL 0.5.1.1.3
RK	Risikokategorie
RM	Risikomanagement
RL	Richtlinie
SA	Beteiligung mit Sitzanspruch
StR	Stadtrat
StB	Stadtratsbeschluss
VR	Verwaltungsrat
Ziff.	Ziffer