



Regierungsrat

Luzern, 6. Juli 2021

## ANTWORT AUF ANFRAGE

A 494

Nummer: A 494  
Protokoll-Nr.: 880  
Eröffnet: 26.01.2021 / Finanzdepartement i.V. mit Gesundheits- und Sozialdepartement

### **Anfrage Scherer Heidi und Mit. über die Statutenanpassungen der Gründungsstatuten vor Gründung der Luzerner Kantonsspital AG und Luzerner Psychiatrie AG sowie generell zur Gründung von juristischen Personen direkt oder indirekt im Besitz des Kantons Luzern**

Zu Frage 1: Gibt es generell einen klar definierten, zentralen Prozess bei Kapitalmarkttransaktionen (Gründung von AG, aber auch anderen juristischen Personen wie Stiftungen / Anstalten privaten oder öffentlichen Rechts, Umwandlungen usw.) durch den Kanton Luzern als direkten oder indirekten Eigner? Was sind die Vorgaben (z. B. Checkliste) bezüglich Involvement von internen und externen Stellen (Steuern Luzern, Handelsregisteramt, juristische Begleitung, externe Stellen wie die eidgenössische Steuerverwaltung [ESTV], Finanzinstitut, Treuhandfirma, weitere rechtliche Beratung usw.)? Insbesondere auch im Hinblick auf das Vermeiden von Interessenskonflikten.

Der Kanton kann Organisationen des öffentlichen und des privaten Rechts schaffen oder sich daran beteiligen (§ 14 Abs. 2 Kantonsverfassung [KV] SRL Nr. 1). Die Beteiligung erfolgt mittels Finanz- und Sacheinlagen und mittels Einsitz im strategischen Leitungsorgan (§ 46 Abs. 1 Organisationsgesetz [OG]; SRL Nr. 20). Schafft der Kanton zur Erfüllung kantonaler Aufgaben rechtlich selbständige Organisationen, kann er dafür eine Rechtsform des öffentlichen oder des privaten Rechts vorsehen (§ 47 Abs. 1 OG).

Bei der Gründung solcher direkten Beteiligungen ist der Kanton selbst als Gründer tätig. Gründet eine dieser kantonalen Beteiligung wiederum eine eigene Tochtergesellschaft ist der Kanton als indirekter Eigner in der Regel operativ nicht in die Gründung involviert. Auf strategischer Ebene kann unser Rat in den Eignerstrategien grundsätzlichen Vorgaben im Zusammenhang mit der Gründung rechtlich eigenständiger Einheiten machen.

Prozesse zur Schaffung von selbständigen Organisationen müssen individuell auf die Situation zugeschnitten sein. Die gewählte Rechtsform, die Bedeutung der Organisation für die Erfüllung der Staatsaufgaben und davon abhängig die notwendige Mitsprachetiefe der Politik stellen unterschiedliche Anforderungen an den jeweiligen Prozess. Somit ist für jeden Gründungsprozess eine individuelle Aufgabenliste zu erstellen. Dabei sind selbstverständlich, so weit wie möglich, die Erfahrungen bereits realisierter Gründungsprojekte einzubeziehen. Auf Grund der bisher und wohl auch künftig relativ geringen Anzahl Gründungen von selbständigen Organisationen des Kantons und deren unterschiedlichen Ausgestaltung, sind die jeweils nutzbaren Erfahrungswerte aber beschränkt. Deshalb ist es meist notwendig, dass Kanton und die Organisation zu spezifischen Fragestellungen auch auf externe Spezialisten zurückzugreifen. Dies können Behörden, wie beispielsweise das Handelsregisteramt, die

Dienststelle Steuern oder die Eidgenössische Steuerverwaltung sein, aber auch private Dienstleister, wie Beratungsunternehmen oder Rechtsexperten. Bei Letzteren obliegt es dem mit der Gründung betrauten Departement und der Organisation allfällige Interessenkonflikte zu erkennen und zu vermeiden.

Zu Frage 2: Wo liegt die oberste Verantwortung für Gründungen von juristischen Personen durch den Kanton Luzern?

Die oberste Verantwortung für die Gründung von juristischen Personen liegt beim Kantonsrat. Er befindet darüber im Rahmen eines besonderen Planungsberichts (§ 47 Abs. 1 OG) oder im Rahmen einer Gesetzesbotschaft (z.B. kantonale Spitäler) oder eines Dekrets (z.B. Campus Horw), die je nach finanziellem Volumen dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen.

Unser Rat ist dann verantwortlich für den Vollzug der Gründung. Operativ wird diese in der Regel unter der Leitung des jeweils zuständigen Departements von einer Arbeitsgruppe und gegebenenfalls unter Einbezug externer Spezialisten umgesetzt.

In dieser Phase der Gründung ist Ihr Rat meistens nicht mehr in den Prozess involviert. Da Ihr Rat aber bestimmt hat, dass er die ersten Statuten sowie alle künftigen Statutenänderungen der Luzerner Kantonsspital AG und Luzerner Psychiatrie AG genehmigt (§ 12 Abs. 1a Spitalgesetz; SRL Nr. 800a), war und ist er in erweitertem Umfang in die Rechtsformänderung der kantonalen Spitalunternehmen involviert. Deshalb hatte Ihr Rat auch über die ersten Statuten sowie über die Änderung der ersten Statuten zu befinden.

Zu Frage 3: Wer ist zuständig für Fragen bezüglich steuerlicher Folgen bei Gründung, Umwandlung, im laufenden Betrieb, steuerlicher Konsequenzen bei spezielleren Konstrukten wie Holding (beispielsweise wie geplant bei den Spitälern), Gewinnüberführung beziehungsweise Dividenden- und Ausschüttungspolitik, Gewinnbeteiligung und weiterer aktienrechtlicher Themen bei direkt oder indirekt im Eigentum des Kantons Luzern stehenden juristischen Personen?

Wie in der Antwort zu Frage 2 ausgeführt, wird die Gründung operativ in der Regel unter der Leitung des jeweils zuständigen Departements von einer Arbeitsgruppe und gegebenenfalls unter Einbezug externer Spezialisten erarbeitet. In diesem Rahmen werden auch die oben erwähnten fachlichen Fragen soweit möglich vorgeprüft. Im Fall der kantonalen Spitalunternehmen fanden und finden auch umfangreiche steuer- und abgaberechtliche Abklärung durch diese selber statt. Im laufenden Betrieb ist jede rechtliche Einheit grundsätzlich selbst für die Beantwortung von steuerlichen Fragen zuständig. Die Frage der Gewinnrückführung beziehungsweise der Dividendenausschüttung behandelt unser Rat jeweils im Rahmen der wirtschaftlichen Zielsetzungen in den Eignerstrategien der betroffenen Unternehmen.

Zu Frage 4: Haben sich der Regierungsrat oder entsprechende Dienststellen vor der Erstellung der Erststatuten der LUKS AG und der LUPS AG mit anderen Kantonen, welche schon ein Spital in eine gemeinnützige AG übergeführt haben, ausgetauscht? Gibt es bereits bestehende vergleichbare Konstrukte mit der geplanten Holdingstruktur der Spitäler in anderen Kantonen? Erfahrungen? Speziell auch im Hinblick auf Dividendenpolitik, Ausschüttungspolitik beziehungsweise Gewinnüberführung von Töchtern zu Holding, Töchtern untereinander oder zum Eigner der Holding und deren steuerlichen Konsequenzen.

Die Statuten der LUKS AG und der LUPS AG wurden vom Gesundheits- und Sozialdepartement unter Konsultation entsprechender Statuten anderer kantonalen Spitäler in der Rechtsform der Aktiengesellschaft unter Beizug eines spezialisierten Rechtsanwaltes ausgearbeitet.

Bezüglich der steuerrechtlichen Voraussetzungen für eine Befreiung infolge gemeinnütziger Zweckbestimmung und der dafür in den Statuten erforderlichen Formulierungen erfolgte eine Abstimmung mit der Dienststelle Steuern. Die Statuten insgesamt wurden zudem mehrfach dem Handelsregister zur Vorprüfung unterbreitet.

Was die von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) für die Befreiung von der Emissionsabgabe nachträglich verlangten Präzisierungen anbelangt, die zur Ergänzungsbotschaft B44a geführt haben, bestand davor kein erkennbarer sachlicher Anlass dafür. So verlangte die ESTV, dass die Statuten ausdrücklich einen Verzicht auf Tantiemen vorsehen. Nach den Bestimmungen des Aktienrechts (OR) ist es jedoch so, dass Tantiemen ohnehin nur ausgerichtet werden können, wenn dies in den Statuten ausdrücklich vorgesehen ist, was nicht der Fall gewesen war. Auch die zusätzlich verlangte Begrenzung der Dividende bei 6 Prozent des einbezahlten Aktienkapitals ist eher theoretischer Natur, da gemäss Statuten die Dividende nur jeweils maximal die Hälfte des Betriebskreditzinssatzes bezogen auf das Aktienkapital betragen darf (aktuell 1,5%), damit die Steuerbefreiung möglich wird, und eine Dividende von 6 Prozent somit einen unrealistischen Zinssatz von 12 Prozent voraussetzen würde. Die Ausarbeitung der Ergänzungsbotschaft B44a und die Beratung derselben in Ihrem Rat haben letztlich nur einen geringen Zusatzaufwand verursacht, der durch die damit bezweckte Befreiung von der Emissionsabgabe bei Weitem aufgewogen wird.

Mittlerweile gibt es viele öffentliche Spitäler, welche in Aktiengesellschaften umgewandelt wurden. Die einzige mit der vorgesehenen LUKS AG vergleichbare Holding-Struktur bei öffentlichen Spitätern gibt es unseres Wissens im Kanton Thurgau. Die kantonalen Spitäler werden dort seit rund 20 Jahren erfolgreich als Aktiengesellschaft (Spital Thurgau AG) geführt, seit 2008 unter dem Dach der Thurmed AG als Holding. Im Gegensatz zur LUKS AG handelt es sich jedoch bei diesen Unternehmen nicht um gemeinnützige, sondern um gewinnorientierte Aktiengesellschaften, was sich gerade auf die Dividendenpolitik und die Steuerfragen auswirkt. Diese ist bei der LUKS AG durch die gesetzlich vorgeschriebene Gemeinnützigkeit nur mehr innerhalb der dafür (und die Abgabebefreiung) erforderlichen Voraussetzungen, wie sie oben beschrieben wurden, möglich. Die Ausschüttung von Dividenden beziehungsweise die Gewinnüberführung der vorgesehenen Tochtergesellschaften zur LUKS AG oder unter den Tochtergesellschaften und die steuerlichen Konsequenzen folgen den gleichen Grundsätzen, da auch für die vorgesehenen Tochtergesellschaften der LUKS AG eine gemeinnützige Zweckbestimmung gewählt wurde. Dazu sind umfangreiche Abklärungen unter Beizug externer Fachleute auch bei den Steuerbehörden erfolgt.

Zu Frage 5: Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf für eine Anpassung der Beteiligungsbeziehungsweise Eignerstrategie, allenfalls Corporate Governance?

Eignerstrategien werden mindestens alle vier Jahre überprüft. Unser Rat hat turnusgemäss im ersten Halbjahr 2021 alle Eignerstrategien überarbeitet. Dabei hat er unter anderem auch die per 1. Juli 2021 vollzogene Rechtsformänderung der LUKS AG berücksichtigt. Notwendige Anpassungen an der Eignerstrategie der Lups werden im Hinblick auf deren für Mitte 2022 vorgesehene Rechtsformänderung vorgenommen. Am 6. Juli 2021 hat unser Rat die Beteiligungsstrategie 2022 verabschiedet, sie enthält den aktuellen Stand der kantonalen Beteiligungen. Aufgrund der vollzogenen Rechtsformänderung des Luzerner Kantonsspitals waren nur geringfügige formale Anpassungen notwendig. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit Unternehmensgründungen sehen wir aktuell keinen Anpassungsbedarf an der Public Corporate Governance (PCG). Im Rahmen der Aufarbeitung der Subventionsaffäre der Verkehrsbetriebe Luzern AG hat die Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Das Gutachten stellt der PCG-Gesetzgebung des Kantons Luzern ein gutes Zeugnis aus; sie sei modern und weise einen im schweizerischen Vergleich hohen Standard auf. Die Empfehlungen des Berichts werden unseren Rat in der generellen Weiterentwicklung der kantonalen PCG unterstützen.