

Motion Bossart Rolf namens der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) über die Vermeidung von Doppelrollen im Beteiligungscontrolling

eröffnet am 21. Oktober 2024

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Botschaft und einen Entwurf zu einem Gesetz zu unterbreiten, um die Rollentrennung im Beteiligungscontrolling in organisatorischer und personeller Hinsicht zu verankern. Konkret sollen die drei Rollen «Eigner», «Besteller» und «Aufsicht» getrennt werden.¹

Liegt die Wahrnehmung der Eignerrolle, der Bestellerrolle und der Rolle der Fachaufsicht im selben Departement, sollen die dafür zuständigen Stellen organisatorisch getrennt und nicht in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen.

Zudem soll sichergestellt werden, dass Doppelrollen oder andere Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern von strategischen Leitungsorganen ausgelagerter Einheiten und ihren verwaltungsinternen Aufsichtsgremien vermieden werden.

Begründung:

Öffentliche kantonale Aufgaben werden nicht nur in der Verwaltung selbst erfüllt, sondern auch an andere Organisationen übertragen, an denen der Kanton beteiligt ist.² Die Steuerung und die Kontrolle der Organisationen mit kantonaler Beteiligung werden als «Beteiligungscontrolling» bezeichnet. Dabei muss der Kanton berücksichtigen, dass er gleichzeitig unterschiedliche Rollen wahrnimmt. Er ist gleichzeitig Eigner, Besteller und (Fach-)Aufsicht, was zu Interessenkonflikten führen kann.

Als Eigner ist der Staat primär an Effizienz und Wertsteigerungen interessiert, als Leistungsbesteller hingegen an der Sicherstellung einer effizienten und effektiven Leistungserfüllung der öffentlichen Aufgabe. Die (Fach-)Aufsicht gewährleistet ihrerseits die fachliche, gesetzliche und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

In der Bestellerrolle sowie in der (Fach-)Aufsicht stehen Umfang und Qualität der Leistungserbringung durch die ausgelagerte Einheit im Vordergrund. Diese Aufgabe kann durchaus in einem Interessenkonflikt mit den Aufgaben der Eignerrolle stehen. Der Eigner strebt beispielsweise eine möglichst grosse finanzielle Unterstützung des Unternehmens an, während der Besteller die Ausgaben möglichst tief halten möchte.

¹ Für eine Übersicht über die verschiedenen Rollen siehe: <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2006/1044/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2006-1044-de-pdf-a.pdf>; Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), Seite 56

² z. B. LUKS, Lups, Gebäudeversicherung Luzern usw.

Die mit der Eignerrolle betraute Stelle sollte daher für dieselbe Beteiligung keine Aufgaben der Fachaufsicht oder der Leistungsbestellung wahrnehmen.

Die Trennung der Aufgaben ermöglicht die Konzentration auf eine Perspektive, weil die Wahrnehmung beider Rollen innerhalb einer Person oder Abteilung kaum praktikabel ist.

Die organisatorische Trennung der Aufgaben unterstützt somit die Wahrnehmung der unterschiedlichen Interessen und stärkt die entsprechende Einflussnahme auf die Beteiligung. Die organisatorische Trennung ermöglicht es, einen angemessenen Konsens zwischen den beiden Perspektiven zu erzielen.

Jüngst ist die AKK in Zusammenhang mit der Subventionsaffäre Verkehrsverbund Luzern (VVL) bzw. Verkehrsbetriebe Luzern AG (VBL AG) wieder mit dem Thema Beteiligungscontrolling (PCG) konfrontiert worden. Die AKK hat in ihren Untersuchungen zur Causa VVL/VBL³ festgestellt, dass sich durch die fehlende Trennung der Rollen Interessenkonflikte ergeben können.

Die AKK hat dem Regierungsrat nach Abschluss der Untersuchung verschiedene Empfehlungen unterbreitet. In seiner Stellungnahme ist der Regierungsrat weitestgehend auf die Empfehlungen eingegangen. Betreffend die Empfehlung «Vermeidung von Doppelrollen» hat der Regierungsrat hingegen zum Ausdruck gebracht, dass er damit nicht einverstanden ist. Daraufhin hat die Kommission beschlossen, einen Vorstoss zu erarbeiten.

Bereits 2010 haben Prof. Lienhard und Kollegen in einer Grundlagenstudie betreffend den Kanton Luzern⁴ auf mögliche Interessenkollisionen zwischen Eigner- und Aufsichtsrolle aufmerksam gemacht. Ähnlich argumentiert ein Expertenbericht von 2011⁵, wonach die Rollen des Eigners, des Regulators und der Fachaufsicht personell und organisatorisch unabhängig sein sollten. Dennoch sind im Kanton Luzern im Jahr 2024 nach wie vor problematische Konstellationen im Beteiligungscontrolling anzutreffen.

Aus diesen Gründen beauftragt die AKK den Regierungsrat, die organisatorische und personelle Trennung der Rollen «Eigner», «Besteller» und «Aufsicht» im Beteiligungscontrolling zu verankern und somit die sachgerechte Steuerung der ausgelagerten Einheiten gesetzlich eindeutig zu regeln.

Bossart Rolf namens der AKK

Rüttimann Bernadette, Schuler Josef, Räber Franz, Arnold Robi, Krummenacher-Feer Marlis, Beck Ronny, Dubach Georg, Berset Ursula, Arnold Sarah, Ineichen Benno, Lang Barbara, Fässler Peter, Misticoni Fabrizio, Zehnder Ferdinand, Galbraith Sofia, Boog Luca

³ https://newsletter.lu.ch/files/SK/Mitteilungen_2022/11_Nov/20221102_schlussbericht_akk_vbl.pdf

⁴ https://www.kpm.unibe.ch/unibe/portal/center_generell/a_title_strat_forschung/k_kpm/content/e69701/e69704/e139214/pane139242/e1239630/SR_1_online_ger.pdf

⁵ https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-6211