



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion

Nr. 196 2000/2004

von Rita Misteli und Daniel Burri

vom 20. März 2002

**Wurde anlässlich der
35. Ratssitzung vom
10. April 2003 überwiesen.**

Für eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt Luzern im Bereiche ihrer Aktienpakete

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

1. Einleitung

Die Motionärin und der Motionär weisen darauf hin, dass die rechtliche Verselbstständigung ehemaliger städtischer Dienstabteilungen, insbesondere die Gründung der ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern (AG), der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG und der Verkehrsbetriebe Luzern AG für die Stadt sowohl Chancen als auch Risiken in sich bergen. Sie folgern daraus, dass klare Leitlinien bestehen müssen, wie die Stadt ihre Rolle als Alleineigentümerin der jeweiligen Aktienpakete wahrnehmen will. Gefordert wird daher eine städtische Eigentümerstrategie. Diese Strategie soll in einem Bericht dargelegt werden, in welchem darüber hinaus auch einzelne konkrete Fragen, die in der Motion aufgelistet werden, beantwortet werden sollen.

Der Stadtrat teilt die Analyse der Motion und weist darauf hin, dass er die darin angesprochene Problematik erfasst und in verschiedener Hinsicht auch bereits gelöst hat. Ansätze für die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Beteiligungsgesellschaften sind in den jeweiligen B+A anlässlich der Verselbstständigung der ehemaligen Dienstabteilungen enthalten. Diese wurden konkretisiert und in die Praxis umgesetzt. Als weitere Schritte sind die bereits erfolgte Entwicklung und Einführung der heute noch provisorischen Eigentümerstrategien und der Ausbau des Beteiligungscontrollings der Stadt zu nennen. Der Ausbau der personellen und organisatorischen Basis und der Führungs- und Kontrollinstrumente wird es erlauben, die Aufgaben im Zusammenhang mit der Verselbstständigung von Beteiligungen vollumfänglich wahrnehmen zu können.

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch
www.StadtLuzern.ch

2. Beteiligungscontrolling und Eigentümerstrategie

In diesem Zusammenhang werden nun die Begriffe „Beteiligungscontrolling“ und „Eigentümerstrategie“ zu neuen Schlüsselwörtern. **Beteiligungscontrolling** ist dabei – wenn Controlling als zentrale Führungsaufgabe verstanden wird – der umfassendere Begriff. Er bezeichnet die Steuerung der Beteiligungen, welche das Setzen von Zielen, die Einleitung entsprechender Massnahmen, die laufende Informationsbeschaffung, die Überprüfung der Zielerreichung sowie allenfalls nötige Korrekturmassnahmen umfasst. Als **Eigentümerstrategie** ist demgegenüber die Definition von (strategischen / mittelfristigen) Zielen zu verstehen, welche das Gemeinwesen mit einer Beteiligung verfolgt, insbesondere wenn diese Beteiligung in Form des (Allein-)Eigentums gegeben ist.

3. Bestehende Instrumente für das Beteiligungscontrolling

Mit StB 1514 vom 20. Dezember 2000 hat der Stadtrat festgelegt, dass er sich jährlich zweimal mit dem Verwaltungsrat oder einer Delegation der drei erwähnten Gesellschaften trifft, um einerseits im Hinblick auf die Generalversammlung die Berichterstattung über das abgelaufene Geschäftsjahr vorzubesprechen und andererseits grundsätzliche strategische Fragen der Gesellschaften zu diskutieren. Darüber hinaus ist die Vertretung des Stadtrates in den jeweiligen Verwaltungsräten gehalten, den Gesamtstadtrat über wichtige Entwicklungen zwischenzeitlich zu orientieren.

Mit StB 438 vom 11. April 2001 hat der Stadtrat ferner ein Reportingsystem für andere Beteiligungen (Aktiengesellschaften, Zweckverbände, Stiftungen, Vereine) eingeführt. Die städtische Vertretung in den jeweiligen Institutionen ist verpflichtet, jährlich einmal mittels eines standardisierten Formulars über aktuelle strategische Fragestellungen und Entwicklungen, die finanzielle Situation und weitere relevante Punkte zu berichten. Auch hier erfolgt ein zusätzliches weitergehendes Reporting bei besonderen Vorkommnissen.

Darüber hinaus stehen selbstverständlich auch die Berichtsinstrumente (z. B. Geschäftsberichte) der verschiedenen Institutionen zur Verfügung.

Gleichwohl besteht ein Handlungsbedarf, da die bestehenden Instrumente den Ansprüchen an ein funktionierendes Beteiligungscontrolling noch nicht voll genügen. Die Rollenklärung, die politische Aufsicht, die Definition von Eigentümerstrategien, das Einholen von Informationen und deren Analyse, die Unterstützung der Vertreter und Vertreterinnen des Stadtrates und der Stadtverwaltung in den Verwaltungsräten sowie Haftungsfragen sind Stichworte der anstehenden Weiterentwicklung.

4. Provisorische Eigentümerstrategien und Bericht zum Beteiligungscontrolling

Der Stadtrat möchte die anstehenden Fragen gründlich und zusammenhängend angehen. Ziel ist ein Bericht und Antrag, in dem die Grundsätze des Beteiligungscontrollings dargelegt werden und mit dem voraussichtlich ein Reglement vorgeschlagen werden soll, in welchem die wichtigsten Regelungen festgehalten sind. Die Erarbeitung eines umfassenden Berichts und die Installation des Beteiligungscontrollings benötigen Zeit und erfordern eine Projektorganisation. Andererseits besteht Handlungsbedarf, da die verselbstständigten Gesellschaften, die teilweise in sich rasch verändernden Märkten operieren, darauf angewiesen sind, möglichst schnell die strategischen Ziele der Eigentümer zu kennen.

Der Stadtrat hat sich daher für ein zweistufiges Verfahren entschieden. In einer ersten Phase wurden im Sinne von Sofortmassnahmen Eigentümerstrategien für die drei Firmen ewl, vbl und ÖKK provisorisch verabschiedet. In der zweiten Phase soll der Bericht und Antrag erarbeitet werden, welcher die Grundlage bildet für die Ausgestaltung des Beteiligungscontrollings und allenfalls auch für eine erste Revision der provisorischen Eigentümerstrategien.

Mit StB 1411 hat der Stadtrat am 18. Dezember 2002 die provisorischen Eigentümerstrategien für die ewl, vbl und ÖKK verabschiedet. Die entsprechenden Papiere werden der Öffentlichkeit Mitte März 2003 vorgestellt.

Seit Beginn des Jahres 2003 wird die Projektorganisation aufgebaut, welche mit der Erarbeitung eines umfassenden B+A zur Thematik beauftragt wird. Es ist vorgesehen, in den Erarbeitungsprozess auch das Parlament einzubeziehen. Im Frühjahr 2003 ist ein Workshop Beteiligungscontrolling für die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und weitere interessierte Parlamentarierinnen und Parlamentarier vorgesehen. Ziel ist es, den Bericht und Antrag bis Ende 2003 vorlegen zu können.

5. Zielsetzungen für das Beteiligungscontrolling

Der Stadtrat hat die folgenden Zielsetzungen für das zu entwickelnde Beteiligungscontrolling formuliert:

Das Beteiligungscontrolling als Führungsaufgabe soll es dem Stadtrat ermöglichen, seine strategische Steuerungsfunktion gegenüber den verselbstständigten Leistungserbringern sachgerecht wahrzunehmen und die Beteiligungen der Stadt unter Berücksichtigung ihres Nutzens und ihrer Risiken regelmässig zu überprüfen. Es schafft auch die Voraussetzung für die Berichterstattung an den Grossen Stadtrat als Aufsichtsbehörde.

Mit dem Beteiligungscontrolling – nun verstanden als führungsunterstützende Funktion – sollen die folgenden Ziele erreicht werden, wobei sich die Einflussnahme auf die übergeordnete politisch-strategische Ebene konzentriert:

- die effektive Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen nach Leistungs- und Finanzziele soll ermöglicht werden;
- den Entscheidungsträgern sollen rechtzeitig alle steuerungsrelevanten Informationen zur Verfügung stehen, wozu die wichtigen Vorgänge und Ergebnisse der Unternehmen ausgewertet und verdichtet werden müssen;
- die Entscheidungsträger sollen Handlungsalternativen kennen und über das jeweilige Für und Wider im Bild sein;
- die Umsetzung der von den Entscheidungsträgern definierten Strategien muss überwacht werden.

Um diese Ziele zu erreichen, sind die geeigneten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumente aufzubauen.

Alle Aktivitäten im Bereich Beteiligungscontrolling / Eigentümerstrategie müssen auf einer klaren Trennung der politischen und der unternehmerischen Verantwortung basieren. Eine Auslagerung macht wenig Sinn, wenn anschliessend versucht wird, über das selbstständige Unternehmen wieder die De-facto-Kontrolle im operativen Geschäft zu übernehmen.

Alle Instrumente müssen daher so aufgebaut sein, dass sie die Wahrung der Eigentümerinteressen sowie der übergeordneten politischen Interessen („Konzerninteressen“) ermöglichen, ohne den unternehmerischen Handlungsspielraum über Gebühr einzuschränken und die entsprechende Verantwortung zu begrenzen.

6. Beantwortung von Einzelfragen

Mit der Erarbeitung des erwähnten B+A dürfte das Hauptanliegen der Motion 196 erfüllt sein. Der Stadtrat möchte aber wie folgt auf die in der Motion aufgeworfenen Einzelfragen eingehen. Bei den grundsätzlicheren Fragen beschränkt sich der Stadtrat auf eine kurze Darlegung der aktuellen Situation. Für umfassendere Überlegungen ist hier auf die provisorischen Eigentümerstrategien sowie auf den geplanten Bericht zu verweisen.

- [*Wie und mit welchem Aufwand werden die Aktienpakete innerhalb des Stadtrates betreut?*] Die Aktienpakete werden im Stadtrat grundsätzlich von jenem Mitglied betreut, welches in den jeweiligen Verwaltungsrat delegiert ist. Der zeitliche Aufwand der Mitglieder der Verwaltungsräte umfasst 5–10 Sitzungen im Jahr, die Zeit für Vor- und Nachbereitung ist jeweils dazuzurechnen. Die Verwaltungsräte sind ferner verpflichtet, dem Stadtrat über wichtige Vorgänge ad hoc zu berichten, was die Durcharbeitung der Informationen erfordert, die periodisch oder ereignisbezogen von der Geschäftsleitung dem Verwaltungsrat abgegeben werden. Anlässlich der Entwicklung der Eigentümer-

strategien und des Beteiligungscontrollings wurde und wird ebenfalls auf die Mitwirkung der vom Stadtrat in die Verwaltungsräte delegierten Mitglieder des Stadtrats gebaut. Der Stadtrat hat die Finanzverwaltung beauftragt, auf Verwaltungsebene das Dossier Beteiligungen zu betreuen; unter anderem zählt die Beratung und Unterstützung der stadträtlichen Vertreter/innen in den Verwaltungsräten dazu.

- *[Wie geschieht die gegenseitige Kontrolle im Stadtrat? Besteht ein regelmässiges internes Reporting, und wenn ja, wie nehmen die anderen Mitglieder des Stadtrates genügend Einfluss?]* Der Gesamtstadtrat spielte eine tragende Rolle bei der Entwicklung der Eigentümerstrategien und der darin festgehaltenen mittelfristigen strategischen Zielsetzungen. Er nimmt seine Verantwortung im Rahmen des mit StB 1514 vom 20. Dezember 2000 festgelegten Prozederes wahr (vgl. oben Punkt 3). Im Rahmen des Ausbaus des Beteiligungscontrollings und der periodischen Überarbeitung der Eigentümerstrategien wird der Stadtrat seinen Einfluss auf die Beteiligungsgesellschaften im definierten Rahmen weiter ausüben.

- *[Wie sind die jeweiligen Verwaltungsräte zusammengesetzt? Nach welchen Kriterien wird die fachliche und branchenrelevante Kompetenz gewährleistet? Wie wird sie kontrolliert?]* Im B+A 13/2000 vom 15. März 2000 zur Verselbstständigung der Städtischen Werke (Phase 3) hat der Stadtrat unter Punkt 3.2.2 unter Führungsstruktur festgehalten, dass er „neben der Vertretung aus dem Stadtrat auch Wirtschafts- und Gesellschaftsvertreter in den VR der Holding“ delegiert, „so dass zusätzliches Know-how zur Führung der Energie Holding Luzern AG in den Verwaltungsrat einfliesst“. Mit StB 489 vom 19. April 2000 hat der Stadtrat ein umfassendes Anforderungsprofil für die Mitglieder des vbl-Verwaltungsrates definiert, wonach im Verwaltungsrat als Gremium die folgenden fachlichen Kompetenzen vertreten sein sollen:
 - Besondere Kompetenz und Kenntnisse des Haupttätigkeitsfelds / Branchenkompetenz (bei der vbl z. B. öffentlicher Verkehr bzw. Transport, bei der ewl z. B. Energiewirtschaft)
 - Recht
 - Finanzen
 - Technik bzw. Informatik
 - Personal

Obschon für die Besetzung des Verwaltungsrates der anderen Beteiligungen ein entsprechend detailliertes Profil nicht explizit vorliegt, orientiert sich der Stadtrat bei der Besetzung eines Verwaltungsratssitzes sinngemäss an diesen Kriterien. In der aktuellen Zusammensetzung der Verwaltungsräte der drei grossen Beteiligungen sind die Kriterien erfüllt. Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind im jeweiligen Geschäftsbericht aufgeführt.

- [*Welche Abhängigkeiten bestehen zwischen den einzelnen Verwaltungsräten und der Stadt Luzern (z. B. als Auftraggeberin in anderen Bereichen)?*] Die Frage wird so verstanden, wie sich die Stadt verhält, wenn sie Dienstleistungen oder Waren von Verwaltungsräten der Beteiligungsunternehmen oder diesen nahe stehenden Firmen beschafft. Bei der Vergabe von Aufträgen und Bestellungen der Stadt Luzern wird nach Massgabe des Gesetzes über die öffentlichen Beschaffungen vom 19. Oktober 1998 des Kantons Luzern vorgegangen. Die Stadt achtet ferner darauf, dass bei der Vergabe von Aufträgen und Bestellungen die Konkurrenzsituation unter den Anbietenden zur Erzielung eines vorteilhaften Kosten-Nutzen-Verhältnisses genutzt wird. Dieses Vorgehen schliesst auch die Geschäftsbeziehungen der Stadt mit Verwaltungsräten der Beteiligungsgesellschaften oder ihnen nahe stehenden Anbietern von Waren oder Dienstleistungen mit ein.

- [*Wie hoch ist die finanzielle Entschädigung (inklusive aller geldwerten Leistungen) des Verwaltungsrates pro Jahr?*] Die Gesamtentschädigung für alle Mitglieder des Verwaltungsrates betrug bei den drei erwähnten Beteiligungen der Stadt Luzern im Jahr 2001 jeweils zwischen Fr. 66'000.– und Fr. 102'100.– und im Jahr 2002 zwischen Fr. 68'750.– und Fr. 126'900.–. Die jährlich verschieden hohen Vergütungen hängen ab von der Anzahl der durchgeführten Sitzungen und der Anzahl Mitglieder im Verwaltungsrat.

- [*Wie hoch war die Arbeitsbelastung für die im Verwaltungsrat einsitzenden städtischen Mitarbeitenden, und wurde eine allfällige Entschädigung im Jahr 2001 an die Stadtkasse oder privat ausbezahlt?*] Die Frage nach der Arbeitsbelastung ist nicht generell zu beantworten. Die Belastung hängt ab von der Anzahl und der Komplexität der zu behandelnden Geschäfte, der Anzahl Sitzungen, aber auch von der Wichtigkeit des Mandats für die Stadt. Die Entschädigung der Mitglieder des Stadtrates in den Verwaltungsräten der drei erwähnten Firmen geht bis auf einen Freibetrag von Fr. 2'000.– je Mandat an die Stadtkasse; städt. Rechtssammlung Nr. 0.4.1.1.2, Reglement über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates von Luzern, § 4. Was den Einsitz der zurzeit einen Person aus der Stadtverwaltung in einem Verwaltungsrat der erwähnten Gesellschaften betrifft, verbleibt die Entschädigung bei der mitarbeitenden Person, da das Mandat ausserhalb der regulären Arbeitszeit betreut wird. Es wird auf die städt. Rechtssammlung Nr. 0.8.1.1.2, Personalverordnung der Stadt Luzern, Art. 65 verwiesen. Im Weiteren wurde dieser Sachverhalt bereits mit dem Postulat 13, Romy Tschopp vom 28. September 2000, angegangen und mit der detaillierten Stellungnahme des Stadtrates vom 11. April 2001 umfassend beantwortet.

- [*Wie ist die Zusammenarbeit zwischen der Stadt als Aktionärin und den entsprechenden Betrieben heute geregelt? Wurden Anpassungen zu den ursprünglichen Plänen gemacht und wenn ja, welche?*] Die Geschäftsbeziehungen zwischen den drei erwähnten Gesellschaften und der Stadt wurden, wie dies ursprünglich geplant war, mit Verträgen geregelt. Dies betrifft die gegenseitigen Lieferanten-/Kundenbeziehungen wie die Lieferung von Wasser und Energie, aber auch IT-Dienstleistungen. Die Bedingungen wurden zwischen den Partnern ausgehandelt und entsprechen privatwirtschaftlichen Regelungen.

- [Welche Instrumente hat der Stadtrat für diese Führungsaufgabe implementiert? Wie haben sich diese bewährt, und wo sind Verbesserungen eingeleitet?] Die Führungsinstrumente wurden mit dem bereits mehrfach erwähnten StB 1514/2000 eingeführt. Dass diese Instrumente im Laufe der weiteren Entwicklung des Beteiligungscontrollings zu erweitern und zu ergänzen sein werden, wurde oben dargelegt.
- [Welche Szenarien bestehen für die nahe und ferne Zukunft in Bezug auf Aktienverkauf, Aktientausch, Zusammenarbeit bzw. Zusammenschluss mit fachverwandten Betrieben?] Hierzu sei auf die Ziffer 7 Kooperation und Beteiligungen und Ziffer 8 Veräusserung von Kapitalien in den provisorischen Eigentümerstrategien hingewiesen.
- [Wie ist der „Gesundheitszustand“ der genannten Betriebe, und wie standfest sind sie im Rahmen der Privatisierungswelle öffentlicher Betriebe?] Durch die Verselbstständigung der drei erwähnten Unternehmen hat die Ausrichtung auf den Markt und die Konkurrenz sicher stark zugenommen. Trotz der Ablehnung des Elektrizitätsmarktgesetzes ist der Druck auf die ewl gewachsen, und die Gesellschaft positioniert sich im Hinblick auf die schrittweise Öffnung der Energiemärkte. Auch bei der vbl steht die Marktöffnung in Form der Ausschreibung der Linien im Jahre 2006 bevor und erfordert eine klare Ausrichtung auf die neue Situation. Die seit 1998 verselbstständigte ÖKK kann bereits auf erfolgreiche Geschäftsjahre zurückblicken, wie in ihren Geschäftsberichten dargestellt ist. Alle drei Beteiligungen nehmen ihren wirtschaftlichen Handlungsraum wahr und bewegen sich in einer positiven Richtung.
- [Wie verhält sich Prämienentwicklung der ÖKK für die städtischen Versicherten vs. übrigen Versicherten in relativen und absoluten Zahlen?] Die Prämienentwicklung bei der ÖKK in den Jahren 1996 bis 2003 verhielt sich wie folgt:

Entwicklung der Prämien der ÖKK (Franchise Fr. 230.– mit Einschluss Unfalldeckung)

in CHF	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LU Stadt	148.90	156.90	159.90	169.70	178.80	189.90	207.90	234.90
LU Agglo	139.90	149.90	145.90	159.90	164.90	174.90	189.90	224.10
LU Land	110.–	126.50	126.50	129.90	147.–	157.–	172.–	204.70

in %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
LU Stadt	100.0%	105.4%	107.4%	114.0%	120.1%	127.5%	139.6%	157.8%
LU Agglo	100.0%	107.1%	104.3%	114.3%	117.9%	125.0%	135.7%	160.2%
LU Land	100.0%	115.0%	115.0%	118.1%	133.6%	142.7%	156.4%	186.1%

Entwicklung der Prämien der ÖKK und ihrer wichtigsten Mitbewerber in der Stadt Luzern

in %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
ÖKK	100.0%	105.4%	107.4%	114.0%	120.1%	127.5%	139.6%	157.8%
Concordia	100.0%	103.8%	111.9%	111.9%	115.9%	123.6%	136.9%	150.1%
CSS	100.0%	104.6%	110.6%	110.6%	121.2%	128.5%	142.4%	153.0%

- *[Hat sich die Unternehmensstrategie der Betriebe aus Sicht des Stadtrates bisher bewährt?]* Die Entwicklung und Überarbeitung der Unternehmensstrategie ist Sache der Führungsorgane des Unternehmens selbst. Die Stadt als einzige Aktionärin setzt in der Eigentümerstrategie die übergeordneten politischen strategischen Ziele. Damit diese Ziele vom Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung der Unternehmen mitgetragen und in die Unternehmensstrategie übernommen werden, wird die Eigentümerstrategie zusammen mit den Führungsorganen der Unternehmen im Konsens erarbeitet. Da es sich bei der Unternehmensstrategie wie bei der Eigentümerstrategie in ihrer grundsätzlichen Ausprägung um langfristige Steuerungsinstrumente handelt, kann die Frage nach der Bewährung dieser Strategien im heutigen Zeitpunkt nicht abschliessend beantwortet werden.
- *[Transparente Darstellung der einzelnen Beratungshonorare von Firmen, deren Inhaber oder Angestellte in diesen Verwaltungsräten einsitzen (jeweils Budget und Rechnung ab 2000)]* Firmen, deren Inhaber oder Angestellte als Verwaltungsräte der drei erwähnten Beteiligungen der Stadt Luzern gewählt sind, haben die folgenden Beträge für Beratungsdienstleistungen verrechnet:

an die ewl: Fr. 0.– (2000), Fr. 55'950.– (2001), Fr. 14'250.– (2002)

an die vbl: Fr. 3'500.– (2000), Fr. 37'800.– (2001), Fr. 37'720.– (2002)

an die ÖKK: Fr. 0.– (2000), Fr. 9'240.– (2001–2002)

Die Ausgaben für die hier aufgeführten Beratungsdienstleistungen sind jeweils im Budget enthalten. Kostenbudgets je Lieferant werden jedoch nicht erstellt. Die Leistungen werden bei Bedarf angefordert, weshalb sie im Einzelnen nicht budgetiert werden und somit von Jahr zu Jahr variieren.

Der Stadtrat nimmt die Motion entgegen.

Stadtrat von Luzern
StB 299 vom 19. März 2003

