



Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern

Bruno Schmidiger, Finanzverwaltung der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern hat auf den 1. Januar 2006 ein Controllingkonzept eingeführt, mit dem sie der Aufsichtspflicht für extern delegierte Aufgaben nachkommt. Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling setzt neues Recht im Spannungsfeld zwischen der erforderlichen Mitsprache der Politik und der ebenso notwendigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer.

Ausgangslage

In den Jahren 1998 bzw. 2001 führte die Stadt Luzern drei ehemalige Dienstabteilungen in privatrechtlich organisierte Aktiengesellschaften über. Auf die Inkraftsetzung des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) am 1. Januar 1998 wurde die Öffentlichen Krankenkasse Luzern ÖKK, die heute unter "Xundheit Gesundheitskasse Schweiz AG" (*Xundheit*) firmiert, gegründet. Die Verselbstständigungen der Städtischen Werke in die ewl Elektrizität Wasser Luzern Holding AG (*ewl*) und der Verkehrsbetriebe Luzern AG (*vbl*) folgten auf den 1. Januar 2001. Alle Vorhaben wurden vom Volk beschlossen. Die Aktien dieser drei Aktiengesellschaften nach OR befinden sich im Alleineigentum der Stadt. Neben den obigen Bereichen gibt es eine ganze Reihe von Aufgaben, welche die Stadt Luzern nicht selbst wahrnimmt, für die sie jedoch als Folge einer finanziellen Beteiligung und/oder der teils namhaften Beiträge aus der Stadtkasse die Verantwortung mitträgt. Solche an Dritte delegierte Aufgaben sind: Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester, Stiftung KKL Luzern, Museen, soziale Institutionen von Spitex bis zur fördernden Sozialhilfe sowie der Betrieb von Sportstätten und Parkhäusern. Mit der Verselbstständigung der eingangs genannten drei Dienstabteilungen haben die an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben eine grosse Bedeutung erhalten. Verglichen mit der Stadtverwaltung ergibt sich in etwa das folgende Bild:

Verwaltung

~ 60 %
Umsatz: über 580 Mio. Fr.

Personal*: ~1'590

* ohne Lehrpersonen

Beteiligungen (im weiteren Sinne)

~ 40 %
Umsatz*: über 500 Mio. Fr.

Personal**: ~1'110

** bei nicht 100-Prozent-Beteiligungen:
Umsatz und Personal anteilmässig

Anstoss zur Entwicklung eines Beteiligungs- und Beitragscontrollings

Angesichts dieser Sachlage erkannte der Stadtrat (Exekutive) die Notwendigkeit eines effizienten Controllings der externen Leistungserbringer und Beitragsempfänger. Er beschloss im 2001 die Einführung eines Beteiligungscontrollings und als Sofortmassnahme stufengerechte Vorgaben beim Reporting. Im Herbst 2002 genehmigte der Stadtrat das Konzept zur Einführung eines Beteiligungscontrollings und verabschiedete provisorische Eigentümerstrategien für ewl, vbl und Xundheit.

Auf die Ausweitung der Delegation von städtischen Aufgaben an externe Leistungserbringer reagierte auch der Grosse Stadtrat (Stadtparlament). In Vorstössen wurden eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt im Bereich ihrer Aktienpakete und neue Instrumente für den Grosse Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe gefordert. Um die Zielsetzung eines Controlling-systems für alle delegierten Aufgaben zu erreichen und die notwendige Transparenz bei der Entwicklung zu gewähren, wurde neben Vertretern der wichtigsten betroffenen Institutionen auch das Parlament einbezogen. In einem Workshop mit dem Grosse Stadtrat im Jahr 2003 wurden vorerst Thesen zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling diskutiert und anschliessend in der Geschäftsprüfungskommission vertieft. Auf Basis dieser Eingaben entstand der Bericht und Antrag mit dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling, der die gesetzliche Grundlage für ein einheitliches, flächendeckendes Führungsinstrument für externe Leistungserbringer und Beitragsempfänger bildet. Die Vorlage wurde am 5. Februar 2004 vom Grosse Stadtrat genehmigt und trat nach

einer längeren Vorbereitungszeit auf den 1. Januar 2006 in Kraft. Die wichtigsten Dokumente sind im Internet verfügbar:

- Bericht und Antrag:
<http://sluw03in01/Assets/documents/Grstr/BuA40-22102003.pdf>
- Reglement:
http://sluw03in01:8082/Assets/Documents/Rechtssammlung/0_5_1_1_3.pdf
- Parlamentarische Verordnung:
http://sluw03in01:8082/Assets/Documents/Rechtssammlung/0_5_1_1_4.pdf

Grundsätze des Beteiligungs- und Beitragscontrollings in der Stadt Luzern

Der Anteil der Aufgaben, die an externe Leistungserbringer delegiert sind, ist mit 40% an den Gesamtaufgaben bedeutend. Auch wenn eine Aufgabe extern delegiert ist, bleibt die Stadt in der Pflicht und trägt grundsätzlich die Verantwortung. Sie muss sich daher bezüglich des Controllings ähnlich einem Konzern verhalten.

Das Controlling ist so aufgebaut, dass die Stadt Luzern ihre Verantwortung nachkommt und der operative Handlungsspielraum der externen Leistungserbringer nicht unnötig eingeschränkt wird. Der Stadt obliegt das politische Controlling, das den übergeordneten strategischen Zielen und Interessen der Stadt Rechnung zu tragen hat und sich nicht unnötig in die operativen Belange einmischen darf.

Das Reglement selbst enthält keine konkreten Zielsetzungen für die externen Aufgabenträger. Es regelt das Controlling. Controlling wird dabei als Führungskreislauf von Planung/Entscheid/Kontrolle/Steuerung verstanden. Der Controllingprozess fügt sich in die bestehenden städtischen Strukturen ein und ist terminlich und inhaltlich auf die vorhandenen Instrumente (integrierter Finanzplan, Budgetprozess usw.) abgestimmt.

Im Reglement ist spezifisch auch die Rolle des Grosse Stadtrates im Rahmen seiner Oberaufsicht geregelt.

Wesentliche Merkmale des Modells

Der städtische Umfang der von der Stadt delegierten Aufgaben verlangt nach Prioritäten beim Controlling. Als Kriterium für die Einteilung in drei Kategorien wird die



Bedeutung der Aufgabe für die Stadt herangezogen:

- delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung: Gegenstand der parlamentarischen Steuerung – Controllingstelle ist der Stadtrat
- delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung: Bezeichnung durch den Stadtrat, der auch Controllingstelle ist
- delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung: alle delegierten Aufgaben, die nicht einer der beiden ersten Kategorien zugeordnet werden, Controllingstelle ist die zuständige Direktion.

Diese Unterscheidung beinhaltet bewusst einen Ermessensspielraum, der dem System Flexibilität zubilligt. Die massgeblichen Kriterien für die Zuordnung nach der Bedeutung sind wie folgt vorgegeben: finanzielles Risiko für die Stadt, Höhe der jährlichen Leistung, Höhe des Beitrags der Stadt, Einflussmöglichkeiten auf die Leistung und den externen Leistungserbringer, Stellenwert der Aufgabe und nicht zuletzt politische Relevanz der Aufgabe. Damit ist auch eine Durchlässigkeit gewährleistet, wenn sich die Bedeutung der delegierten Aufgabe ändert.

Die Rolle des Parlaments

Der Grosse Stadtrat (Parlament) ist nur in den Führungskreis der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung einbezogen. Er zählt die Aufgaben dieser Kategorie in einer parlamentarischen Verordnung einzeln auf und legt die strategischen, übergeordneten Ziele jeweils in der integrierten Finanz- und Aufgabenplanung (in der Stadt Luzern Gesamtplanung genannt) fest. Das Parlament berät jährlich mit dem Bericht und Antrag zur Gesamtplanung auch die Ziele für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung. Zeitlich vorgängig zur Behandlung im Rat wird in jeder der zuständigen beratenden Kommissionen (GPK, Bau- und Sozialkommission) jährlich wechselnd eine Aufgabe mit hoher Aktualität vertieft behandelt. Dabei wird die Aufgabe bzw. der Leistungserbringer vom Mitglied des Stadtrats vertreten, in dessen Ressort die Aufgabe angesiedelt ist. Vertreter der ausführenden externen Institutionen sind nicht direkt dem Parlament verpflichtet. Von Amtes wegen haben Mitglieder des Parlaments nicht Einsitz in den Gremien der externen Leistungserbringer (VR, Stiftungsrat, Vereinsvorstand usw.). Das Parlament nimmt seine Zuständigkeit im politisch-strategischen Bereich wahr. Damit es seinen Pflichten zur Oberaufsicht nachkommen kann, wurde eine entsprechende Berichterstattung eingeführt.

Umfang der Einflussmöglichkeiten

Formulierung und Durchsetzung der Ziele hängen davon ab, ob die Stadt mehrheits- oder minderheits-beteiligt ist. Im Falle der Minderheitsbeteiligung oder wenn die Stadt keine Stimmenmehrheit im Entscheidungsgremium besitzt, hat die Vertretung der Stadt mit gebundenem Mandat die städtischen Vorgaben soweit rechtlich und tatsächlich möglich umzusetzen. Dies trifft u. a. zu bei der Stiftung KKL Luzern, den Zweckverbänden für den öffentlichen Verkehr, für die Kehrichtbeseitigung, für die Abwasserreinigung, bei den Vereinen Spitex und mehr.

Mit Institutionen, die delegierte Aufgaben ausführen, wird eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen, welche auch die Grundlage für das Controlling bildet. Das Reglement legt dafür die Mindestanforderungen fest: Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers, Abgeltung durch die Stadt, Vertragsdauer, Berichterstattung, Kontroll- und Steuerungsrechte und die Verpflichtung zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

Für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung wurde unter Mitwirkung der Ausführenden der delegierten Aufgabe eine Eigentümerstrategie mit den wichtigsten politischen Zielen und Interessen der Stadt entwickelt, die auch eine Vereinbarung über allfällige Beiträge oder auch Renditeerwartungen umfasst. Die Kernsätze der Eigentümerstrategie fliessen als Zielsetzungen in die Gesamtplanung der Stadt Luzern ein.

Aktiengesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung der Stadt

Über eine Mehrheitsbeteiligung verfügt die Stadt bei den drei Aktiengesellschaften ewl, vbl und Xundheit. Die Einflussnahme geschieht hier ausschliesslich über die Generalversammlung, die vom Stadtrat gebildet wird. Der Stadtrat und nicht das Parlament nimmt auch die Funktion der Controllingstelle für diese Aufgaben von höchster Bedeutung wahr. In den drei obigen Gesellschaften ist je ein Mitglied des Stadtrates in den Verwaltungsrat gewählt – die übrigen Verwaltungsräte und die Präsidenten des Verwaltungsrates sind externe Fachpersonen. Alle Verwaltungsräte sind verpflichtet, im Interesse der Gesellschaft zu handeln. Bei der Entwicklung der Unternehmensstrategie hat der Verwaltungsrat jedoch die in der Eigentümerstrategie formulierten übergeordneten strategischen Ziele der Stadt umzusetzen. Bei Divergenzen finden Gespräche zwischen dem Verwaltungsrat und einer Delegation des

Stadtrats statt. Sind die strategischen Ziele von Stadt und Gesellschaft nicht in Einklang zu bringen, steht dem Stadtrat nach den Spielregeln der privatwirtschaftlichen AG die Abwahl der Mitglieder des Verwaltungsrats in der Generalversammlung zu. Der Fall ist bisher nicht eingetreten.

Erfahrungen aus der Einführung und dem Betrieb

Der Einbezug des Parlaments und der wichtigsten Leistungserbringer bei der Entwicklung des Modells hat zu einer hohen Akzeptanz geführt und Vertrauen geschaffen. Das Parlament ist auf eine regelmässige Art näher an den wichtigsten delegierten Aufgaben, was sich auch in der Art der Vorstösse zeigt, die zunehmend politisch-strategischer Natur sind.

Die Leistungserbringer und Beitragsempfänger sind im Rahmen der Eigentümerstrategie bzw. der Leistungsvereinbarung in der operativen Abwicklung frei, was vor allem bei den 100%-Beteiligungen ewl, vbl und Xundheit den planerischen und unternehmerischen Gestaltungsspielraum geöffnet und zu einer marktorientierten und eigenverantwortlichen Handlungsweise geführt hat.

Der stufengerechte Aufbau des Controlling-systems wird auch von den Reportingverantwortlichen gut aufgenommen. Die formalen Vorschriften sind einfach gehalten, führen zu einer besseren Wahrnehmung von Aufgabe und Verantwortung und bringen als Ergebnis die Décharge der Ausführenden durch den direkten Vorgesetzten.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Controlling-system stimmen zuversichtlich und lassen hoffen, dass der Balanceakt zwischen der nötigen Mitsprache der Politik und der ebenso nötigen und gewollten unternehmerischen Freiheit der externen Leistungserbringer auch auf Dauer gelingt.