



**Stadt
Lucern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Lucern
vom 22. Oktober 2003

B+A 40/2003

Beteiligungs- und Beitragscontrolling

**Vom Grossen Stadtrat
mit Änderungen beschlossen am
5. Februar 2004
(Definitiver Beschluss des Grossen
Stadtrates am Schluss dieses Dokuments)**

Übersicht

Wie viele andere Gemeinwesen auch unternimmt die Stadt Luzern seit Mitte der Neunzigerjahre grosse Anstrengungen zur Reform der Verwaltung. Die Bestrebungen sind im Wesentlichen vom Gedankengut des New Public Management beziehungsweise der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung inspiriert. Luzern pflegte aber von Beginn an einen kritischen und selektiven Umgang mit den Theorien und Praxisvorschlägen des NPM. Der konsequenste Schritt im Rahmen der Verwaltungsreform ist die Verselbstständigung von Dienstabteilungen in privatwirtschaftliche Rechtsformen. Dies ist ganz besonders in den Fällen von Vorteil, wo die Aufgabe in einer marktwirtschaftlich orientierten Konkurrenzsituation erfüllt werden muss. Die Stadt hat dies realisiert bei der ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern, der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG und der Verkehrsbetriebe Luzern AG.

Es wurde erkannt, dass durch die Verselbstständigung die Einführung eines effizienten Controllings für die rechtlich verselbstständigten Gesellschaften notwendig wird. Entsprechende erste Lösungen sind entwickelt und eingeführt. Die Lösung der Problematik „Controlling“ beschränkt sich jedoch nicht nur auf die verselbstständigten Unternehmen, sondern muss stufengerecht alle an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben der Stadt umfassen. Nur so findet die angestrebte Anwendung des Controllingprinzips statt, die die von der Verwaltung angegangenen Reformbestrebungen stets begleitet. Dabei wird Controlling als ganzheitliche „Steuerung“ verstanden, welche die Formulierung von Zielen, die Beschaffung von Informationen, die Überwachung der Zielerreichung sowie die Lancierung von Massnahmen bei Zielabweichungen umfasst. Der Stadtrat schlägt vor, die zur Normierung der Controllinginstanzen und -instrumente notwendigen Regelungen in einem „Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling“ festzuhalten.

Das Reglement hält im Wesentlichen die Kriterien der Einflussnahme auf die Erbringer von delegierten Aufgaben und die Funktionsweise der Führungskreisläufe fest und zeichnet die parlamentarischen Führungsinstrumente auf. Die Legislative übt ihren direkten Einfluss über die Festsetzung der übergeordneten Ziele aus. Gleichzeitig wird den externen Leistungserbringern der notwendige planerische und unternehmerische Gestaltungsspielraum erhalten. Im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings werden die bewährten bestehenden Instrumente eingesetzt, wobei darauf geachtet wird, dass diese handhabbar bleiben und das Controlling miliztauglich ist. Die parlamentarische Steuerung ist in Anlehnung an die bestehenden Instrumente bei „Leistungsaufträgen mit Globalbudget“ ausgestaltet. Es ist Aufgabe des Stadtrates, die administrativen Führungskreisläufe zu konkretisieren und die Ziele – unter Beachtung der parlamentarischen Vorgaben – festzulegen. In Ergänzung zum Reglement legt der Stadtrat die weitere Ausgestaltung des politischen Controllings über die delegierten Aufgaben in einer Verordnung und in Weisungen fest.

Inhaltsverzeichnis	Seite
A Allgemeiner Teil	
1 Ausgangslage	2
1.1 Verwaltungsreform in der Stadt Luzern	2
1.1.1 Verwaltungsreformen im engeren Sinn	2
1.1.2 Die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben	2
1.1.2.1 Die Mehrheitsbeteiligung als Form der Verselbstständigung	2
1.1.2.2 Die Rolle von Minderheitsbeteiligungen	2
1.1.2.3 Vertragliche Leistungserbringer und externe Beitragsempfänger	2
1.2 Controlling und Verwaltungsreformen in der Stadt Luzern	2
1.3 Bestehende Controllinginstrumente	2
1.4 Vorstösse	2
2 Problemstellung und Zielsetzung	2
2.1 Stellenwert der Beteiligungen der Stadt Luzern	2
2.2 Ausgangspunkt für das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling	2
2.3 Der Weg zu einem eigenen Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling	2
2.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling als Führungsaufgabe	2
B Die Bestimmung im Einzelnen	
1 Geltungsbereich, Einteilung der delegierten Aufgaben und Grundsätze	2
1.1 Geltungsbereich des Reglements (Art. 1)	2
1.2 Einteilung der delegierten Aufgaben (Art. 2)	2
1.2.1 Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt	2
1.2.2 Delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt	2
1.2.3 Delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt	2
1.2.4 Kriterien der Zuordnung nach der Bedeutung für die Stadt	2
1.3 Grundsätze der Delegation (Art. 3)	2

2 Politisches Controlling	2
2.1 Ziele des politischen Controllings (Art. 4)	2
2.2 Durchführung des politischen Controllings (Art. 5)	2
2.3 Stabsstelle für politisches Controlling (Art. 6)	2
2.4 Arten des Beteiligungs- und Beitragscontrollings	2
2.4.1 Aufbau des Reglements	2
2.4.2 Beteiligungscontrolling über Mehrheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften (Art. 7 Abs. 1 bis 4)	2
2.4.3 Beteiligungscontrolling über Minderheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften (Art. 8 Abs. 1 und 2)	2
2.4.4 Beitragscontrolling über vertragliche Leistungserbringer (Art. 9)	2
2.4.5 Beitragscontrolling über externe Beitragsempfänger (Art. 10)	2
3 Parlamentarische Steuerung der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt	2
3.1 Aufgaben des Parlaments (Art. 11)	2
3.2 Instrumente des Beteiligungs- und Beitragscontrollings	2
3.2.1 Einsatz erfolgreich eingesetzter Instrumente	2
3.2.2 Instrumente der parlamentarischen Steuerung	2
3.2.2.1 Gesamtplanung (Art. 12)	2
3.2.2.2 Verbindlichkeit der übergeordneten Ziele (Art. 13)	2
3.2.2.3 Entscheid (Art. 14)	2
3.2.2.4 Oberaufsicht und Steuerung (Art. 15)	2
4 Übergangsbestimmungen	2
5 Antrag	2

Beilage

Liste der externen Leistungserbringer nach deren Rechtsform
(alphabetische Aufzählung, nicht abschliessend)

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

A Allgemeiner Teil

1 Ausgangslage

1.1 Verwaltungsreform in der Stadt Luzern

1.1.1 Verwaltungsreformen im engeren Sinn

In den vergangenen Jahren wurde in der Schweiz – wie in vielen andern Ländern auch – unter Stichworten wie New Public Management (NPM) oder Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) eine intensive Diskussion über Verwaltungsführung und -reform initiiert. Wichtige Beweggründe für strukturelle Verwaltungsreformen spielen einerseits die finanziellen Engpässe, mit denen sich die öffentlichen Hände konfrontiert sehen, andererseits der zunehmende Druck auf das Gemeinwesen, sich bei der Aufgabenerfüllung an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und am Markt zu orientieren. Die bei der Verwaltung vielfach vorherrschende Input-Steuerung des Handelns (Steuerung über die Zuteilung der Mittel im Budgetprozess) wird kritisiert, weil sie im Steuerungsprozess die erbrachten Leistungen und deren Wirkungen unzureichend gewichtet. Das generell auf längere Zeiträume ausgerichtete Denken und Handeln im öffentlichen Bereich wird oftmals als mangelnde Flexibilität der Verwaltung wahrgenommen.

Oft wurde der NPM-Ansatz als Wundermittel gegen alle in der öffentlichen Verwaltung auftauchenden Probleme gesehen; dabei galt „Globalbudget“ fast als Synonym für NPM. Das Modell „Leistungsauftrag mit Globalbudget“ hat in der Politik und in der öffentlichen Verwaltung ein Umdenken bewirkt und den Anstoss für weitergehende Verwaltungsreformen gegeben. Denn oft führte der Weg nur zur Gewährung einer Scheinselbstständigkeit, und der Leistungsorientierung des Handelns wurde zu wenig Gewicht beigemessen. Die Erfahrung in der Stadt Luzern hat gezeigt, dass in gewissen Fällen auch die traditionell geführte Dienstabteilung gegenüber dem Leistungsauftrag mit Globalbudget viele Vorteile aufweist. So bei Verwaltungseinheiten, deren Arbeitsbelastung von externen Gegebenheiten beeinflusst wird (z. B. Teilungsamt) und bei denen rein leistungsorientierte Vorgaben nicht zum angestrebten

Reformziel führen. Es geht also darum, bei Verwaltungsreformen den der Situation angepassten optimalen Weg einzuschlagen.

1.1.2 Die Ausgliederung von öffentlichen Aufgaben

1.1.2.1 Die Mehrheitsbeteiligung als Form der Verselbstständigung

Die am weitesten gehende Ausgliederung von Aufgaben ist die Verselbstständigung von Verwaltungseinheiten in privatwirtschaftliche Gesellschaftsformen. Dieses Vorgehen führt als einziges zu einer echten Unabhängigkeit bei der Erfüllung einer Aufgabe. Selbstständiges Handeln muss vor allem dann möglich sein, wenn Aufgaben im Zuge der Liberalisierung der Märkte dem Wettbewerb und den Gesetzen des Marktes ausgesetzt werden. Die Verselbstständigung der öffentlichen Krankenkasse, besonders aber der Verkehrsbetriebe und der Städtischen Werke erfolgte aus dieser Erkenntnis heraus:

- im Jahre 2006 wird die Ausschreibung von Linien im öffentlichen Agglomerationsverkehr im Kanton Luzern zur Pflicht;
- die Deregulierung des Strommarkts ist im Gange, auch wenn das Elektrizitätsmarktgesetz EMG im Jahre 2002 vom Volk abgelehnt wurde.

Mit der Gewährung einer grösseren Autonomie und der Übertragung der entsprechenden Verantwortung allein werden die Problemstellungen in der Verwaltung nicht gelöst. Die öffentliche Hand bleibt auch für Aufgaben, die sie an privatwirtschaftlich orientierte Gesellschaften delegiert hat, weiterhin Trägerin der Gesamtverantwortung. Dies ist der Ansatzpunkt des politischen Controllings.

1.1.2.2 Die Rolle von Minderheitsbeteiligungen

Die Delegation von Aufgaben an externe Leistungserbringer, an denen die Stadt am Kapital nicht allein oder nicht mehrheitlich beteiligt ist, ist in der Praxis die häufigere Form der Beteiligung. Die Minderheitsbeteiligung an einer juristischen Person hat nicht nur in der Stadt Luzern eine lange Tradition. Es sei verwiesen auf die Gemeindeverbände, die errichtet wurden, um eine Aufgabenstellung wie beispielsweise die Abwasserreinigung aus Zweckmässigkeitsgründen gemeinsam mit anderen Gemeinwesen zu erfüllen. Die Beteiligungen an Aktiengesellschaften wie an der Tiefgarage Bahnhofplatz AG oder der Strandbad Lido AG gehören dazu. Wenn an der Erfüllung einer Aufgabe ein öffentliches Interesse besteht, die Stadt die Aufgabe nicht notwendigerweise oder aus historischen Gründen nicht allein wahrnehmen kann oder will, kann die Minderheitsbeteiligung die richtige Form des Mitteleinsatzes sein. Mit der Teilung der Bestimmungsgewalt geht auch die Teilung der Verantwortung einher. Auch bei der Minderheitsbeteiligung muss die Stadt als Aufgabenträgerin ihre Aufsichtspflicht erfüllen, allerdings kann die Durchsetzung der Zielsetzungen der Stadt nicht im gleichen Umfang erreicht werden wie bei der Mehrheitsbeteiligung.

1.1.2.3 Vertragliche Leistungserbringer und externe Beitragsempfänger

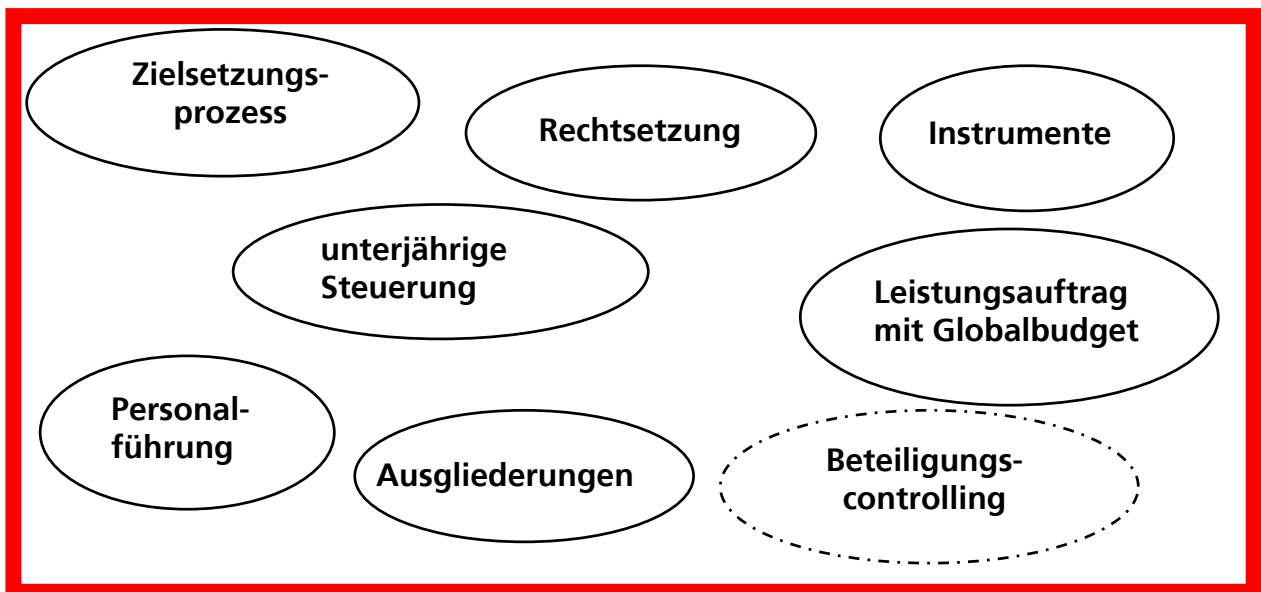
Der dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling zugrunde liegende Ansatz ist der Anspruch einer umfassenden Regelung des Controllings über alle an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben. Unter diesem Aspekt gehören vertragliche Leistungserbringer und externe Beitragsempfänger ebenso dazu, da die Aufsichtspflicht auch diese ausserhalb der Verwaltungstätigkeit erbrachten Leistungen umfasst. Controllingmässig wird jedoch auch hier nicht Neuland betreten, denn die bestehenden Verträge, die Beitragsverordnung Stadtratsbeschluss 32 vom 4. Januar 2001, die spezifischen Reglemente, aber auch das in der Finanzdirektion durchgeführte Beitragskontrollwesen decken die Controllingbedürfnisse bereits heute in grossem Ausmass ab.

Somit geht es beim umfassenden Ansatz für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling insbesondere um eine Systematisierung der Normen und um das Abdecken von Lücken, vor allem jedoch um das Einbringen des Controllinggedankens im erweiterten Sinn eines Regelkreises oder Führungskreislaufs.

1.2 Controlling und Verwaltungsreformen in der Stadt Luzern

Bereits zu Beginn der Neunzigerjahre hat die Stadt Luzern das Thema der sachgerechten Planung und Steuerung des staatlichen Handelns ins Zentrum gerückt und ist mit der Entwicklung des städtischen Zielsetzungssystems der NPM-Bewegung vorausgegangen. Das Parlament ist in diese Reformbestrebungen miteinbezogen worden. Der hohe Stellenwert des Controllings bei Neuerungen, welche die Stadt Luzern in den letzten Jahren eingeführt hat, ist immer wieder hervorgehoben worden. So spielte der Controllinggedanke eine wichtige Rolle bei der neuen Gemeindeordnung, beim Reglement über den Finanzhaushalt und der entsprechenden Verordnung, aber auch bei den Anforderungen an die Kostenrechnung oder die Führung mit Leistungsauftrag. Der Führungsprozess der Stadt orientiert sich ebenfalls an dieser Leitidee, nämlich mit seiner Verknüpfung von Finanzen, Projektplan und Zielen zum Gesamtplan, mit den Jahreszielsetzungen im Budget, der ergebnisorientierten Berichterstattung und der Zielüberprüfung im Geschäftsbericht. Dabei wurde von punktuellen Kontrollansätzen Abstand genommen und das Controlling als Führungskreislauf institutionalisiert.

Abb. 1: Bausteine des Controllings



Die grundsätzlichen Fragen des Controllings, nämlich die Frage nach der Effektivität: „Tun wir die richtigen Dinge?“ und die Frage nach der Effizienz: „Tun wir die Dinge richtig?“ können immer gestellt werden, ob ein Handeln nun direkte finanzielle Auswirkungen hat oder nicht. Diese einfachen Fragen können – wenn sie konsequent zu Ende gedacht werden – umwälzende Folgen haben. Die grössten und spürbarsten Auswirkungen liegen in der Stadt Luzern ohne Zweifel nicht in der Einführung von Leistungsaufträgen, sondern in strukturellen Reformen. Auf der einen Seite steht die Fusion von Einwohner- und Bürgergemeinde, auf der anderen Seite die Auslagerung zahlreicher Aufgaben, die früher im Rahmen traditioneller Verwaltungstätigkeit erbracht wurden, in mehr oder weniger autonom handelnde Organisationen. Aufgaben werden jedoch nicht grundsätzlich effektiver und effizienter erbracht, wenn dies nicht durch eine städtische Dienstabteilung erfolgt. Damit insbesondere eine Verselbstständigung zu einem Erfolg wird, muss gleichzeitig auch noch ein wichtiges Ziel erreicht werden können, das ohne diesen Schritt nicht oder nur mit grosser Anstrengung erreichbar wäre. Die Perspektive, dass die ausgegliederten Aufgaben von einer Organisation ausserhalb der klassischen Verwaltung effektiver und effizienter gelöst werden können, muss die Motivation für eine Ausgliederung überhaupt bleiben.

1.3 Bestehende Controllinginstrumente

Im Bestreben, das Handeln der Verwaltung selbst mit einem zusammenhängenden Controllingkreislauf zu steuern, hat der Stadtrat die bekannten Instrumente geschaffen, die laufend den Bedürfnissen angepasst werden. Mit der Verselbstständigung der drei grossen Beteiligungen ewl, vbl und ÖKK sind erste Instrumente eingeführt worden, um die grundsätzlichen Anforderungen des politischen Controllings zu erfüllen:

Mit Beschluss 1514 vom 20. Dezember 2000 hat der Stadtrat für die drei grossen 100-Prozent-Beteiligungen festgelegt, dass er sich jährlich zweimal mit dem Verwaltungsrat oder einer Delegation 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 angehalten, den Gesamtstadtrat über wichtige Entwicklungen zwischenzeitlich zu orientieren.

Mit Beschluss 438 vom 11. April 2001 hat der Stadtrat ein Reportingsystem für andere Beteiligungen (AGs mit nicht hundertprozentiger Beteiligung, 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.

1.4 Vorstösse

Am 24. November 2000 reichte Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion das Postulat 35: „Neue Instrumente für den Grossen Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe im Mehrheitsbesitz der Stadt Luzern“ ein. In seiner Antwort auf das Postulat hat der Stadtrat angekündigt, dass er die Ergebnisse der Controllingberichte im Geschäftsbericht zusammenfassen und den Grossen Stadtrat über Kennzahlen informieren wird. Dies ist in den Geschäftsberichten 2001 und 2002 erfolgt, wenn auch in eingeschränkter Form. Darüber hinaus stehen auch die Berichtsinstrumente (z. B. Geschäftsberichte) der Institutionen selber zur Verfügung. Das Parlament erhält die Geschäftsberichte der drei grossen 100-Prozent-Beteiligungen jeweils nach der Generalversammlung.

Am 20. März 2002 reichten Rita Misteli und Daniel Burri die Motion 196: „Für eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt Luzern im Bereiche ihrer Aktienpakete“ ein. Mit der Stellungnahme zur Motion hat der Stadtrat die provisorisch verabschiedeten Eigentümerstrategien der ewl, vbl und ÖKK dem Parlament zur Kenntnis gebracht. An der gleichen Stelle wurde über den Aufbau der Projektorganisation informiert und der Workshop zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling mit dem Grossen Stadtrat angekündigt, der am 28. August 2003 durchgeführt wurde.

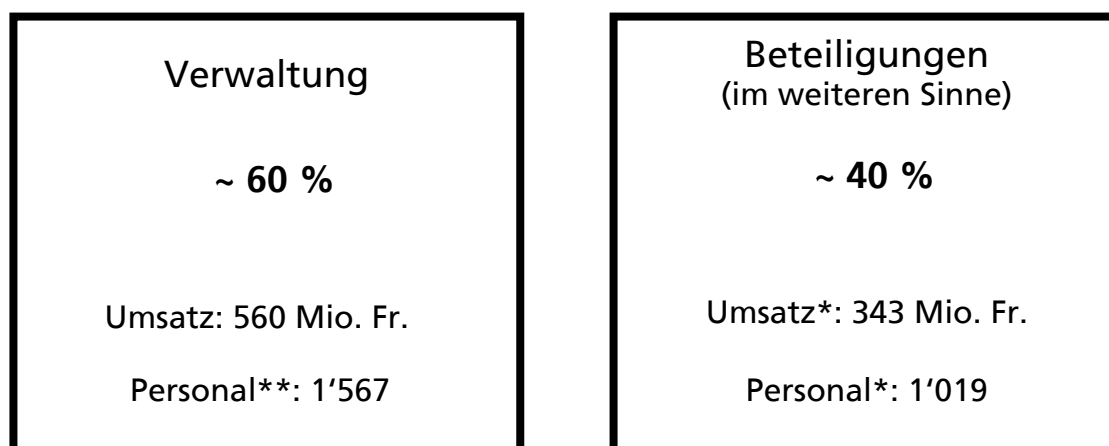
Die bestehenden Ansätze und eingeführten Instrumente decken einen wichtigen Teil der Ansprüche an ein funktionierendes Controlling ab. Sie werden in der Folge nicht in Frage gestellt, sondern in den Kontext der Instrumente eines systematisierten und umfassenden Beteiligungs- und Beitragscontrollings gebracht.

2 Problemstellung und Zielsetzung

2.1 Stellenwert der Beteiligungen der Stadt Luzern

Wie bereits erwähnt, besitzt die Stadt seit langem mehr oder minder gewichtige Anteile an externen Leistungserbringern von delegierten Aufgaben. Seit der Verselbstständigung der drei ehemaligen Dienstabteilungen, die heute als Aktiengesellschaften tätig sind (ewl, vbl und ÖKK), haben die delegierten Aufgaben ein vergleichsweise grösseres Gewicht erhalten. Die Verselbstständigung dieser drei grossen Organisationen ist auch der Auslöser für das Projekt „Beteiligungscontrolling“. Der politisch wie finanziell interessante Ansatz, Aufgaben gemeinsam mit anderen Gemeinwesen und privaten Institutionen zu erfüllen, gewinnt weiter an Bedeutung, sowohl bei Aufgaben in den Bereichen Entsorgung und Verkehr wie auch bei der Kultur und Umwelt. Schon heute überträgt die Stadt einen grossen Teil der Aufgaben an externe Leistungserbringer.

Abb. 2: Strukturen der Leistungserbringung in der Stadt Luzern



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

** ohne Lehrpersonen

2.2 Ausgangspunkt für das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Die Wichtigkeit der an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben ist mit dem erwähnten Anteil von 40 Prozent an den Gesamtaufgaben erwiesen. Die Stadt muss sich in dieser Beziehung wie ein Konzern verhalten und gleiche Sachverhalte gleich behandeln. Da sie im Grundsatz für eine Aufgabe verantwortlich ist, ob diese intern von der Verwaltung oder von einem externen Leistungserbringer erfüllt wird, muss auch der Controllingansatz vergleichbar und flächendeckend sein. Als Basis für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling dienen Ansatz und Instrumente, wie sie für „Leistungsauftrag und Globalbudget“ erfolgreich einge-

führt sind. Die bestehenden Controllingansätze bei delegierten Aufgaben sind gewachsene und eher punktuell ansetzende Problemlösungen. Im Reglement Beteiligungs- und Beitragscontrolling werden die Standards für ein einheitliches, flächendeckendes Führungsinstrument für externe Leistungserbringer – also für das politische Controlling – gesetzt.

Das Reglement bezeichnet als politisches Controlling den administrativen Führungskreislauf zwischen dem Stadtrat und dem externen Leistungserbringer der delegierten Aufgabe. Als Controllingstelle obliegt es dem Stadtrat, die übergeordneten Zielsetzungen des Parlaments, wie sie im parlamentarischen Führungskreislauf festgelegt werden, gegenüber dem externen Leistungserbringer durchzusetzen. Die Durchsetzung der Ziele ist abhängig von der rechtlichen und tatsächlichen Beeinflussbarkeit des externen Leistungserbringers. Eine weitere Grenze bildet die Tätigkeit des externen Leistungserbringers selbst, die nicht Gegenstand des Beteiligungs- und Beitragscontrollings ist. Das Reglement schliesst die Einmischung in die operative Ebene des externen Leistungserbringers ausdrücklich aus.

Das Reglement hält fest, wie das Parlament im Rahmen seiner Oberaufsichtspflicht die parlamentarische Steuerung der wichtigsten delegierten Aufgaben vornimmt. Als parlamentarische Steuerung werden die Controllingfunktionen des Parlaments im Bereich der delegierten Aufgaben an externe Leistungserbringer verstanden. Wichtig ist der Denkansatz des Regelkreises, der im parlamentarischen Führungskreislauf als strukturierte Interaktion zwischen dem Parlament und dem Stadtrat seinen Ausdruck findet. Die Ebene, auf der sich der parlamentarische Führungskreislauf abspielt, ist die der übergeordneten langfristigen Zielsetzung für all jene Leistungserbringer, denen der Grosse Stadtrat die höchste Bedeutung für die Stadt zumisst. Aufgaben, die das Kriterium der höchsten Bedeutung für die Stadt nicht erfüllen, sind nicht Gegenstand des parlamentarischen Führungskreislaufs, damit das Controllingssystem miliztauglich ist und die Controllinginstrumente handhabbar bleiben.

Das Reglement normiert die Controllinginstrumente, gibt jedoch keine inhaltlichen Vorgaben. Diese werden in den Prozessen und mit den Instrumenten des politischen Controllings festgelegt und erfahren dabei eine rollende, flexible Anpassung an die allenfalls veränderten Verhältnisse.

Es ist der Gefahr vorzubeugen, dass vor lauter Instrumenten der eigentliche Sinn des politischen Controllings verloren geht. Eine Übersteuerung kann sich nachteilig auswirken, besonders dann, wenn sich die am politischen Controlling Beteiligten nur am Instrumentalen orientieren oder wenn sich der externe Leistungserbringer durch das Controlling in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt fühlt und für sein Handeln keine Verantwortung mehr zu tragen gewillt ist.

Deshalb beschränkt sich das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling nur auf formale Vorgaben im Sinne von Mindestvorgaben. Der Formalisierungsgrad hängt in erster Linie von der Bedeutung der delegierten Aufgabe für die Stadt ab, aber auch davon,

inwiefern die delegierte Aufgabe routinemässig ausgeübt werden kann und in welchem Masse finanzielle und operationelle Risiken vorhanden sind.

2.3 Der Weg zu einem eigenen Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Das Controlling muss mit der Delegation von Aufgaben an externe Leistungserbringer Schritt halten. Sowohl die verselbstständigten Einheiten wie externe Beitragsempfänger müssen controllingmässig abgebildet werden können. Bei der Suche nach bereits bestehenden Ansätzen in anderen Gemeinwesen wurde festgestellt, dass sowohl bei den Kantonen wie in den grösseren Städten die Delegation von Aufgaben vornehmlich mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets abgedeckt wird. Weiter gegangen ist der Bund mit der rechtlichen Verselbstständigung von Post, SBB und Swisscom. Der Bund hat in diesem Zusammenhang eine Spezialgesetzgebung geschaffen und übt seine Oberaufsicht über die verselbstständigten Unternehmen mittels Eigentümerstrategien aus, die in einem vierjährigen Rhythmus entwickelt werden. Die entsprechenden Kontrollmechanismen sind in den jährlichen Zielsetzungs- und Berichterstattungszyklus der politischen Steuerung integriert.

Während die Erfahrungen aus anderen Ländern – insbesondere aus Deutschland – zeigen, dass bei den Aufgaben, die im Rahmen der Verwaltungstätigkeit erfüllt werden, eine hohe und vielfach als zu hoch erachtete Regelungsdichte, also eine Übersteuerung, besteht, liegt das Problem bei Beteiligungen und delegierten Aufgaben der öffentlichen Hand sehr oft bei der (politischen) Untersteuerung.

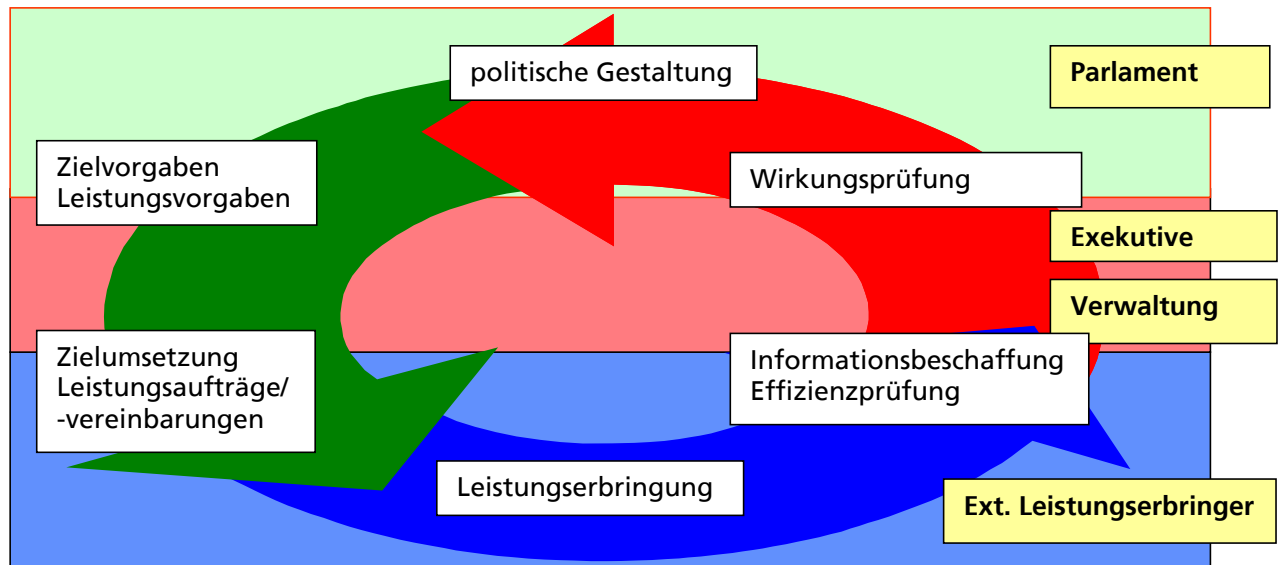
Die Stadt Luzern setzt sich zum Ziel, eine umfassende Lösung einzuführen, die das Controlling im Sinne eines Führungskreislaufs auch für delegierte Aufgaben an externe Leistungserbringer zum Einsatz bringt. Dieser Anspruch auf eine umfassende Lösung verlangt, dass neue Wege beschritten werden müssen. Als Folge werden die Grundsätze und Instrumente des Beteiligungs- und Beitragscontrollings in einem Reglement festgelegt. Die Notwendigkeit, neue Rechtsnormen zu schaffen, um die drei grössten Beteiligungen der Stadt controllingmässig in den politischen Führungsprozess zu integrieren, hat zur Einsicht geführt, darin auch die übrigen Beteiligungen und Leistungserbringer einzuschliessen. Die weitere Ausdehnung auf die Beitragsempfänger beruht auf dem Ansatz, gleiche Sachverhalte gleich zu behandeln. In diesem Sinne ist es für das Wahrnehmen der Aufsichtspflicht nicht relevant, wer eine delegierte Aufgabe ausführt und wie die Stadt die Ausführung delegiert. Die für das Beteiligungs- und Beitragscontrolling entwickelte Systematik muss es erlauben, die verschiedenen externen Leistungserbringer zu erfassen und angemessen in die bestehenden Führungsprozesse der Stadt zu integrieren. Dazu gehören die Beteiligungen, vertragliche Leistungserbringer, an denen die Stadt keine finanzielle Beteiligung besitzt, wie auch nicht vertraglich gebundene Beitragsempfänger.

Ein herausragendes Merkmal des Konzepts des stufengerechten Controllings über delegierte Aufgaben ist die klare Zuteilung der Verantwortlichkeiten mit der im Reglement enthaltenen Einteilung nach der Bedeutung der Aufgaben für die Stadt. Damit soll erreicht werden, dass mit der Einführung des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling die Kernfragen des Controllings vermehrt und regelmässig gestellt werden: „Tun wir die richtigen Dinge?“ und „Tun wir die Dinge richtig?“.

2.4 Beteiligungs- und Beitragscontrolling als Führungsaufgabe

Controlling im weiteren Sinne wird als kontinuierlicher Prozess mit den Phasen Planung, Entscheidung, Kontrolle und Steuerung verstanden. Der Prozess entspricht auch dem klassischen Führungskreislauf. Die Führungsaufgaben von Parlament und Stadtrat werden zunehmend komplexer und anspruchsvoller: Stadtrat und Parlament führen bzw. beaufsichtigen weiterhin klassische Verwaltungseinheiten. Darüber hinaus müssen sie aber auch mit dem Instrument von Leistungsauftrag und Globalbudget umgehen können. Dazu kommt das zunehmende Gewicht der Aufgaben, die durch Zweckverbände, Stiftungen, Aktiengesellschaften oder andere Körperschaften extern wahrgenommen werden. Damit die politischen Aufsichtsgremien den ihnen zugedachten Steuerungspflichten nachkommen können, ist es von eminenter Wichtigkeit, dass die Prioritäten richtig gesetzt werden. Ein wichtiges Ziel des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling ist, den Umfang der parlamentarischen Führungsaufgabe zu definieren und diese im Kontext der Führungsinstrumente des Parlaments einzuordnen.

Abb. 3: Führungskreislauf bei delegierten Aufgaben am Beispiel Mehrheitsbeteiligung



B Die Bestimmungen im Einzelnen

1 Geltungsbereich, Einteilung der delegierten Aufgaben und Grundsätze

1.1 Geltungsbereich des Reglements (Art. 1)

Bei der Ausarbeitung des Konzepts über das Controlling der externen Leistungserbringer der Stadt wurde grosses Gewicht darauf gelegt, die delegierten Aufgaben in adäquater Weise in die Systematik der Oberaufsichtspflicht des Parlaments über die Stadtverwaltung gemäss Art. 30 der Gemeindeordnung zu integrieren. Ebenso wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es die Aufgabe des Stadtrates ist, die Stadtverwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen (Art. 36, Abs. 2 lit. e GO). Die Leitung der Tätigkeit der Verwaltung umfasst jedoch nicht die delegierten Aufgaben. Hier setzt das politische Controlling ein. Die Schwierigkeit hiezu liegt im weiten Spektrum der externen Leistungserbringer, das von der 100-Prozent-Beteiligung der Stadt bis hin zum externen Beitragsempfänger, der eine im Kontext der Gemeindeaufgaben wenig entscheidende Aufgabe ausführt, geht. Diese verschiedenen Sachverhalte in eine Systematik einzubringen, ist jedoch die Voraussetzung für die Definition der stufengerechten Ausübung der Aufsichtspflicht sowohl des Parlaments wie des Stadtrates. Die Adressaten des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling sind die Stadt und ihre Vertretung, nicht jedoch die externen Leistungserbringer. Das Reglement unterscheidet bei externen Leistungserbringern die folgenden Kategorien:

- Juristische Personen, an denen die Stadt eine **Mehrheitsbeteiligung** hält. Dies sind: ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG, ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern, Parkhaus Luzern Zentrum AG, Sportanlagen Würzenbach AG, Hallenbad Luzern AG.
Juristische Personen, bei denen die Stadt im obersten Führungsorgan über eine Stimmenmehrheit verfügt, namentlich Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern; Stiftung Luzerner Theater.
- Juristische Personen, an denen die Stadt eine **Minderheitsbeteiligung** hält und/oder bei denen die Stadt im obersten Führungsorgan über mindestens einen Sitz verfügt, jedoch keine Stimmenmehrheit hat. Dazu gehören neben anderen: Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern, Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Luzern, Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Luzern, Kursaal-Casino AG, Tiefgarage Bahnhofplatz AG, Parkhaus Casino-Palace AG, Bootshafen AG, Parkgarage Musegg AG, Parkleitsystem Luzern AG, Kunsteisbahn AG, Seebad AG, Strandbad Lido AG, Luzern Tourismus LT AG.
- **Vertragliche Leistungserbringer**, die der Stadt aufgrund einer Leistungsvereinbarung Leistungen erbringen und dafür wiederkehrende Abgeltungen erhalten. Dazu gehören unter anderem: Verein Spitex Luzern, Verein Elternberatung, Eltern- und Jugendberatung Contact, Stiftung Rosengart.
- **Externe Beitragsempfänger**, die ohne Leistungsvereinbarung im öffentlichen Interesse der Stadt Leistungen erbringen und dafür wiederkehrende Beiträge erhalten. Dazu gehören beispielsweise die städtischen Musikcorps, verschiedene Kulturorganisationen, die Internationale Ruderregatta Rotsee, der Schachclub Luzern, das Chinderhus Maihof.

Die obige Aufzählung ist ausser bei den Mehrheitsbeteiligungen nicht vollständig, sie dient lediglich als Beispielsammlung. Die Beilage führt externe Leistungserbringer delegierter Aufgaben und externe Beitragsempfänger nach deren Rechtsform auf. Die detaillierte Aufstellung der Beitragsempfänger ist im Voranschlag und in der Jahresrechnung des Stadtrats enthalten.

1.2 Einteilung der delegierten Aufgaben (Art. 2)

Nach der erläuterten Systematik beträgt die Gesamtheit der unter den Geltungsbereich fallenden Beteiligungen, vertraglichen Leistungserbringer und externen Beitragsempfänger weit über 70 verschiedene juristische Einheiten, Organisationen und Institutionen verschiedenster Ausrichtung und Zielsetzung. Je höher die Bedeutung einer Aufgabe, desto höher ist die damit verbundene Verantwortung und umgekehrt. Dementsprechend erfordern nicht alle Leistungserbringer und nicht alle Aufgaben die gleiche Aufmerksamkeit aus der Sicht des

Controllings. Die stufengerechte Ausübung der Aufsichtspflichten bedarf einer Zuweisung an die Instanzen, die sich mit dem Controlling beschäftigen. Als Kriterium für die Zuordnung dient die Einteilung der delegierten Aufgabe nach deren Bedeutung für die Stadt. Dabei werden die folgenden drei Kategorien gebildet:

1.2.1 Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt

Diese sind Gegenstand der parlamentarischen Steuerung und werden als solche in den Führungskreislauf zwischen Parlament und Stadtrat integriert. Die dazugehörigen Organisationen und Institutionen werden in einer vom Grossen Stadtrat erlassenen (parlamentarischen) Verordnung, nicht aber im Reglement, abschliessend aufgezählt. Das Parlament kann den Kreis der externen Leistungserbringer von delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung mit einer Änderung der Verordnung den Gegebenheiten anpassen. Eine Änderung der Verordnung unterliegt nicht dem fakultativen Referendum. Dies ist im gegebenen Fall sinnvoll, da das Parlament mit der namentlichen Zuteilung zu den Aufgaben von höchster Bedeutung nur seine eigene Arbeitsweise regelt. Das Controllingsystem gewinnt dadurch an Flexibilität und Praktikabilität, ohne dass die externen Leistungserbringer an Planungssicherheit und Kontinuität im eigenen Handeln verlieren.

Zu den delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung gehören:

- von den Allein- oder Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften:

ewl Energie Wasser Luzern Holding AG,
Verkehrsbetriebe Luzern AG,
ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern;

- von den Minderheitsbeteiligungen:

Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Luzern (öVL),
Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern (GALU),
Gemeindeverband für Kehrrichtbeseitigung Region Luzern (GKLU),
Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS);

- von den vertraglichen Leistungserbringern:

Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern (KKL),
Stiftung Luzerner Theater (LT),
Trägerverein Luzerner Sinfonieorchester (LSO),
Verein Spitex Luzern (Spitex).

1.2.2 Delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt

Damit das Instrument des Beteiligungs- und Beitragscontrollings den sich verändernden Verhältnissen angepasst werden kann, ist der Stadtrat ermächtigt, die delegierten Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt in einer Verordnung festzulegen.

1.2.3 Delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt

Definitionsgemäss gehören dazu die an externe Beitragsempfänger delegierten Aufgaben. Ferner werden hier alle delegierten Aufgaben zugeordnet, die nicht in einer der obigen Kategorien eingereiht sind. Damit ist der Kreis geschlossen und der Geltungsbereich des Reglements umfasst alle externen Leistungserbringer von delegierten Aufgaben.

1.2.4 Kriterien der Zuordnung nach der Bedeutung für die Stadt

Die Unterscheidung nach höchster, hoher und untergeordneter Bedeutung beinhaltet einen Ermessensspielraum. Das System soll einerseits Flexibilität gewähren, um dem Anspruch des stufengerechten Controllings gerecht zu werden, andererseits bei den vom Reglement erfassten Einheiten nicht zu Unsicherheiten führen. Die Flexibilität besteht in der Anwendung und Gewichtung der folgenden Kriterien, die bei der Zuordnung nach der Bedeutung relevant sind:

- Finanzielles Risiko für die Stadt (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Stadt an den externen Leistungserbringer, Anzahl Mitarbeitende und Arbeitsplätze)
- Höhe der jährlichen Leistungen der Stadt
- Einflussmöglichkeiten der Stadt auf den externen Leistungserbringer
- Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe, Nähe zur Stadt)
- Politische Relevanz

Der Stellenwert einer delegierten Aufgabe kann sich im Laufe der Zeit, aber auch im Laufe einer vertraglichen Vereinbarung ändern, ohne dass sich die Aufgabe selbst ändert. Die Beachtung dieses Aspekts ist mit den obigen Zuordnungskriterien gewährleistet.

1.3 Grundsätze der Delegation (Art. 3)

Überträgt die Stadt einem externen Leistungserbringer eine Aufgabe, bleibt sie trotzdem Aufgabenträgerin. Sie trägt die Gesamtverantwortung im politischen Sinne und muss zur Wahrnehmung dieser Verantwortung ein angemessenes politisches Controlling über die externen Leistungserbringer durchführen. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei der delegierten Aufgabe um eine obligatorische oder um eine fakultative Gemeindeaufgabe handelt

oder ob die Aufgaben unter den Bedingungen der Marktwirtschaft erfüllt werden müssen oder ob eine Monopol- oder Quasimonopolsituation besteht.

2 Politisches Controlling

2.1 Ziele des politischen Controllings (Art. 4)

Mit dem politischen Controlling soll erreicht werden, dass sich die externen Leistungserbringer bei der Durchführung der delegierten Aufgaben auf die obersten Ziele und Interessen der Stadt ausrichten. Das politische Controlling spielt sich in dem Rahmen ab, in dem die rechtliche und tatsächliche Beeinflussung des externen Leistungserbringers bzw. Beitragsempfängers möglich ist. Dabei spielen auch haftungsrelevante Aspekte eine wichtige Rolle. Die Stadt darf bei den Anstrengungen zur Durchsetzung der obersten Ziele und Interessen nicht so weit gehen, dass sie für das Handeln der externen Leistungserbringer bei der Erfüllung der delegierten Aufgaben haften muss. Andererseits müssen die externen Leistungserbringer die Qualitäts- und Verhaltensstandards einhalten, die von der Stadt vorgegeben werden, und die verfassungsmässigen Grundrechte beachten.

Das politische Controlling des Stadtrates soll es ermöglichen, dass dieser seiner Aufsichtspflicht nachkommen kann. Es schafft auch die Voraussetzung für die Berichterstattung an den Grossen Stadtrat. Mit geeigneten Planungs-, Steuerungs- und Kontrollinstrumenten wird ermöglicht, dass auf der politischen (strategischen) Ebene durch Leistungs- und Finanzzielvorgaben Einfluss auf die externen Leistungserbringer genommen wird. Bei den Beteiligungen, die zu 100 Prozent im Eigentum der Stadt sind, spielt der Schutz und die Wahrnehmung der Eigentümerinteressen eine wesentliche Rolle.

Das Controlling ist so aufgebaut, dass der Handlungsspielraum der mit der Durchführung betrauten Organisation gewährleistet ist. Es wird darauf geachtet, dass die Verantwortung für das eigene Handeln des Leistungserbringers nicht durch Fremdeingriffe der Stadt eingegrenzt wird. Das politische Controlling orientiert sich an den wichtigsten politischen (strategischen) Zielen und Interessen der Stadt, sei es als Eigentümerin, als Mitglied oder als Finanziererin von externen Leistungserbringern.

Die Stadt stellt im Zusammenhang mit der Erfüllung der delegierten oder unterstützten Aufgaben die klassischen Controllingfragen:

Tun wir die richtigen Dinge? D. h., ist die Erfüllung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse der Stadt erforderlich bzw. noch erforderlich?

Tun wir die Dinge richtig? D. h., rechtfertigt die Wirkung den finanziellen Einsatz öffentlicher Gelder und ist die Erfüllung der Aufgabe dem richtigen externen Leistungserbringer delegiert?

2.2 Durchführung des politischen Controllings (Art. 5)

Im Reglement wird die Stelle, die für die Durchführung des politischen Controllings die Verantwortung trägt, als „Controllingstelle“ bezeichnet. Bei Aufgaben von höchster und hoher Bedeutung für die Stadt ist dies der Stadtrat, bei Aufgaben untergeordneter Bedeutung für die Stadt ist es die zuständige Direktion, die im konkreten Falle eine Organisationseinheit der städtischen Verwaltung damit beauftragen kann. Ist eine nachgeordnete Organisationseinheit Controllingstelle, wird sie von der zuständigen Direktion nach den Führungsgrundsätzen über den Dienstweg geführt.

Das Parlament kann per definitionem nicht Controllingstelle sein. Das Parlament setzt die übergeordneten Ziele, überträgt die Erfüllung der zur Zielerreichung notwendigen Aufgaben jedoch dem Stadtrat. Der Stadtrat ist zuständig, das politische Controlling durchzuführen und die Durchführung in einer Verordnung und in Weisungen zu regeln.

2.3 Stabsstelle für politisches Controlling (Art. 6)

Die Stabsstelle für politisches Controlling ist der Finanzverwaltung zugeordnet. Sie führt das politische Controlling nicht durch, ist somit nicht Controllingstelle. Im Reglement werden ihr die folgenden beiden Hauptaufgaben zugeeteilt:

- Unterstützung der zuständigen Controllingstelle bei der Durchführung des politischen Controllings in den Bereichen Auf- und Ausbau des Instrumentariums und in dessen Durchführung insbesondere beim Einholen und Aufbereiten von Informationen. Ferner wirkt sie bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen mit und wird bei der regelmässigen Überprüfung der Eigentümerstrategien herangezogen;
- Beratung der Vertreter der Stadt im obersten exekutiven Führungsorgan des externen Leistungserbringers, also eines Mitglieds des Verwaltungs-, Stiftungsrats usw.

Als Stabsstelle trifft die Fachstelle keine Entscheidungen. Die beratende und unterstützende Tätigkeit hat aber immer die Interessen der Stadt als Eigentümerin, Mitglied oder Finanziererin zu berücksichtigen.

2.4 Arten des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

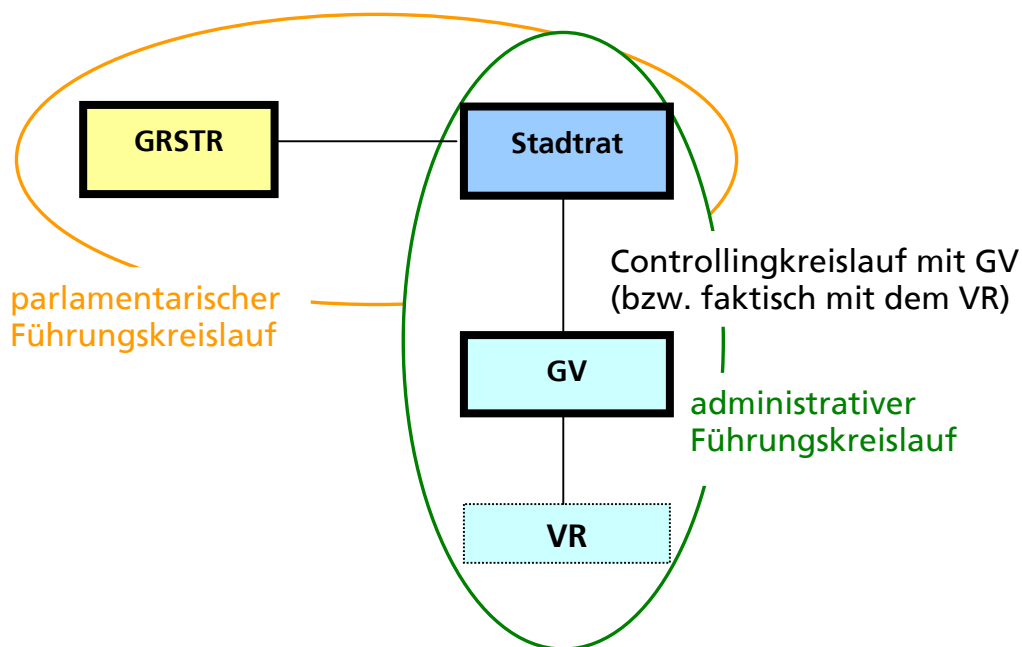
2.4.1 Aufbau des Reglements

Das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling regelt das politische Controlling über Mehrheitsbeteiligungen in Art. 7 und über Minderheitsbeteiligungen in Art. 8. Dabei wird aus Gründen der Einfachheit und Übersichtlichkeit die Regelung im Falle von Aktiengesellschaften definiert. Bei anderen juristischen Personen (Stiftungen, Zweckverbände usw.) sind diese Regelungen sinngemäss anzuwenden.

2.4.2 Beteiligungscontrolling über Mehrheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften (Art. 7 Abs. 1 bis 4)

Die Stadt beherrscht die Gesellschaft dank ihrer Stimmenmehrheit an der Generalversammlung. Sie kann die städtischen Vorgaben durch entsprechende Instruktion ihrer Vertretung in der Generalversammlung beschliessen lassen und diese dem Verwaltungsrat in einer aktienrechtlich zulässigen Weise vorgeben. Der Führungskreislauf des politischen Controllings über Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung umfasst die Stadt und ihre Vertretung in der Generalversammlung.

Abb. 4 Führungskreislauf bei Mehrheitsbeteiligungen



Die Elemente des Führungskreislaufs sind wie folgt definiert:

- Planung
Die Interessen der Stadt in der Planung werden in einem Leistungsauftrag festgehalten, der die folgenden Inhalte aufweist:
 - Eigentümerstrategie. Die Eigentümerstrategie enthält die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt. In Abhängigkeit von der Bedeutung der Beteiligung kann die Eigentümerstrategie überdies Leistungsziele, Kunden-orientierte Ziele, Mitarbeiter-orientierte Ziele enthalten, bei Aufgaben von höchster politischer Bedeutung für die Stadt ist dies auf jeden Fall notwendig. Gegebenenfalls kann die Eigentümerstrategie weitere Ziele enthalten, deren Wichtigkeit und längerfristige Gültigkeit die Aufnahme in die Eigentümerstrategie rechtfertigen.

- Vereinbarung allfälliger Beiträge der Stadt bzw. Renditeerwartungen der Stadt für das nächste Jahr. Es ist im Einzelfall möglich, längerfristige finanzielle Ziele in die Eigentümerstrategie zu integrieren.
- **Entscheid**
Die Stimmenmehrheit der Stadt in der Generalversammlung erlaubt es ihr, die Statuten der rechtlichen Einheiten mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung so auszugestalten, dass die wichtigsten Entscheide von der Eigentümerin getroffen werden. Die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrates, wie sie in Art. 716a OR festgehalten sind, werden respektiert. Die Vertretung der Stadt in der Generalversammlung hat vor den wichtigsten Entscheiden die Instruktionen der Controllingstelle einzuholen.
- **Kontrolle**
Der Stadtrat hat mit Beschluss 1514 im Jahre 2000 für die drei grossen 100-Prozent-Beteiligungen ein Berichtswesen eingeführt, das in mündlicher oder schriftlicher Form erfolgt. Die Berichterstattung erfolgt an die Controllingstelle. Grundsätzlich soll an diesem erprobten Ansatz festgehalten werden; mögliche Änderungen und Verbesserungen bei Inhalt, Form und der Kadenz werden vom Stadtrat vorgenommen.
- **Steuerung**
Die Steuerung ist dem jährlichen Zyklus angepasst. Die Schlussfolgerungen aus der Analyse der Ergebnisse der Mehrheitsbeteiligungen fliessen in die nächste Planung der Stadt ein. Jedoch kann die Controllingstelle der Vertretung im Bedarfsfall auch zwischenzeitlich Weisungen erteilen, so vor den wichtigsten Entscheidungen.

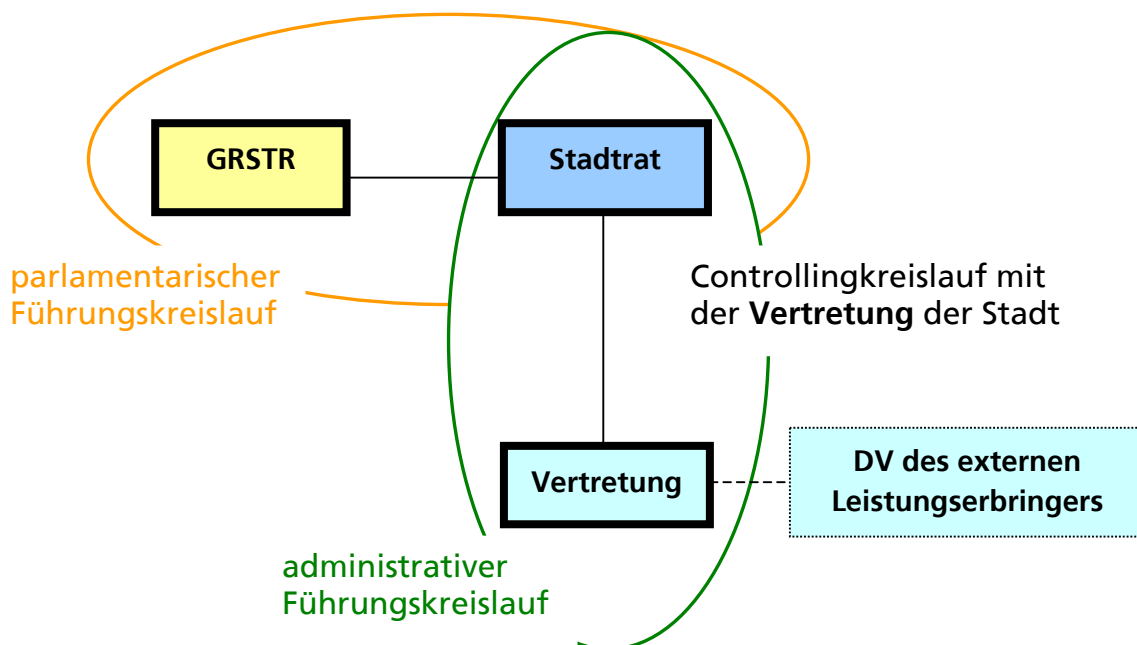
Bei den verselbstständigten drei grossen 100-Prozent-Beteiligungen (ewl, vbl, ÖKK) ist die Stadt Aktionärin im obligationenrechtlichen Sinne. Die Stadt respektiert die rechtliche Selbstständigkeit von Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung und die zivilrechtlichen Kompetenzen ihrer Organe. Die Mitglieder des Verwaltungsrats einer Aktiengesellschaft im obigen Sinne handeln als Organe der Gesellschaft und nicht als Vertretung der Stadt. Die Stadt erteilt dem Gesamtverwaltungsrat keine Weisungen. Ebenfalls ist die Unternehmensführung Sache des Verwaltungsrats und untersteht nicht dem politischen Controlling. Die Stadt setzt ihre Vorgaben in der Generalversammlung durch, indem sie ihre Vertretung entsprechend instruiert.

Zwischen dem Verwaltungsrat und der Controllingstelle ist eine enge Zusammenarbeit anzustreben, die sich auf die Vorbereitung der Controllingtätigkeiten und im Besonderen auf die gemeinsame Entwicklung der Eigentümerstrategie bezieht.

2.4.3 Beteiligungscontrolling über Minderheitsbeteiligungen an Aktiengesellschaften (Art. 8 Abs. 1 und 2)

Da die Stadt ihre Vorgaben nicht dank einer beherrschenden Stellung in der Generalversammlung durchsetzen kann, besteht das politische Controlling bei einer städtischen Minderheitsbeteiligung aus einem Führungskreislauf zwischen der Controllingstelle und der Vertretung der Stadt in der Generalversammlung. Die Vertretung ist verpflichtet, die städtischen Vorgaben in den zuständigen Organen des externen Leistungserbringers im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen umzusetzen; sie übt ein gebundenes Mandat aus.

Abb. 5 Führungskreislauf bei Minderheitsbeteiligungen



Die im Führungskreislauf eingesetzten Controllinginstrumente entsprechen denjenigen für die Mehrheitsbeteiligungen, angepasst auf die entsprechende Situation bei Minderheitsbeteiligungen.

2.4.4 Beitragscontrolling über vertragliche Leistungserbringer (Art. 9)

Das wichtigste Merkmal für das Controlling dieser delegierten Aufgaben ist, dass die Führung des Leistungserbringers nur über die Leistungsvereinbarung erfolgen kann. Diese muss die politische Zielsetzung beinhalten und den Erfordernissen der konkreten Situation angepasst sein. Der Führungskreislauf findet zwischen der Controllingstelle und dem externen Leistungserbringer statt, der Inhalt der Leistungsvereinbarung hat dabei einen hohen Stellen-

wert. Im Reglement werden deshalb die Elemente festgelegt, die in einer Leistungsvereinbarung mindestens enthalten sein müssen:

- a. Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers;
- b. Abgeltung der Leistung durch die Stadt;
- c. Vertragsdauer (Dauer der gegenseitigen Verpflichtung);
- d. Umfang der Berichterstattung (Reporting);
- e. Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte der Stadt über den vertraglichen Leistungserbringer;
- f. Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

Im Weiteren prüft die Controllingstelle sowohl bei jeder Erneuerung der Leistungsvereinbarung als auch während der Dauer der Leistungsvereinbarung periodisch, ob die Voraussetzungen für die Delegation der Aufgabe weiterhin erfüllt sind. In gleicher Weise wird überprüft, ob die vertraglichen Leistungen in der vereinbarten Qualität und Quantität erbracht werden. Damit das Steuerungsinstrument greifen kann, wird der Vertragsdauer im Leistungsvertrag besonderes Gewicht zugemessen. Sofern weitergehende Spezialgesetzgebungen bestehen, bleiben diese vorbehalten. Die im Reglement aufgeführten Instrumente sind als Mindestvorschriften zu verstehen.

2.4.5 Beitragscontrolling über externe Beitragsempfänger (Art. 10)

Die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und dem externen Beitragsempfänger wird nicht in einer Leistungsvereinbarung geregelt. Die Grundsätze des politischen Controllings werden jedoch sinngemäss auch bei den externen Beitragsempfängern angewendet. Die Controllingstelle prüft die Berechtigung des Beitrags im Hinblick auf die Erfüllung der Voraussetzungen für die Delegation von Aufgaben an externe Leistungserbringer. Obwohl die Beitragsempfänger, die unter diese Kategorie fallen, regelmässige Beiträge ausbezahlt erhalten, besteht dazu keine rechtliche Verpflichtung, allenfalls eine moralische. Insofern ist eine jährliche Abklärung vor jedem Beitragsentscheid möglich. Dabei wird geprüft, ob der externe Beitragsempfänger für die zweckmässige Verwendung des Beitrags Gewähr bietet und ob der Beitrag in der zuzusprechenden Höhe

- durch das öffentliche Interesse am Angebot gedeckt ist;
- durch die Qualität und Quantität des Angebots gerechtfertigt ist;
- für das private Angebot bzw. dessen Aufrechterhaltung erforderlich ist;
- im Vergleich mit anderen Gesuchstellern rechtsgleich zugesprochen wird.

Wie bei den vertraglichen Leistungserbringern sind die im Reglement aufgeführten Instrumente als Mindeststandard zu verstehen. Sofern weitergehende Spezialvorschriften in Beitragsreglementen bestehen, bleiben diese vorbehalten.

3 Parlamentarische Steuerung der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt

3.1 Aufgaben des Parlaments (Art. 11)

Das politische Controlling, das sich im parlamentarischen Führungskreislauf von Planung, Entscheidung, Kontrolle und Steuerung darstellt, findet zwischen dem Grossen Stadtrat und dem Stadtrat statt. Der Grosse Stadtrat übt in diesem Rahmen die strategische Steuerung und die Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Stadtrates aus; der externe Leistungserbringer nimmt an diesem Kreislauf nicht teil. Die übergeordnete Zielsetzung ist Sache des Parlaments, unabhängig davon, ob die Leistung intern oder extern erbracht wird, also muss auch der Führungskreislauf auf der Ebene der parlamentarischen Steuerung derselbe sein. Als Modell kann die bewährte Systematik bei Leistungsauftrag mit Globalbudget herangezogen werden.

Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sind die externen Leistungserbringer von Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt, wie sie in Teil B Abschnitt 1.2.1 aufgeführt sind. Konkret befindet das Parlament in der Gesamtplanung über die wichtigsten übergeordneten Ziele von insgesamt elf Einheiten. Die grosse Anzahl von Einheiten demonstriert nicht nur den hohen Stellenwert der externen Leistungserbringer im Kontext des politischen Controllings. Sie verlangt auch eine Konzentration der Kräfte auf die wesentlichen Aspekte der parlamentarischen Steuerung. Scheinkompetenzen sollen vermieden werden, und das Controllingsystem muss einfach und miliztauglich sein.

Dementsprechend können die Tätigkeiten des Stadtrates im Bereich der delegierten Aufgaben von hoher und von untergeordneter Bedeutung für die Stadt sowie die Tätigkeiten der externen Leistungserbringer selber nicht Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sein.

3.2 Instrumente des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

3.2.1 Einsatz erfolgreich eingesetzter Instrumente

Bei der Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget hat sich gezeigt, dass die bereits eingesetzten Instrumente auch komplexere Strukturen und Anforderungen controllingmässig abdecken. Entsprechend wurde bei der Entwicklung der Instrumente des Beteiligungs- und Beitragscontrollings Gewicht darauf gelegt, die bestehende bewährte Systematik zu erhalten und diese mit zusätzlichen Elementen zu ergänzen, um dem erweiterten Ansatz gerecht zu werden. Die Überführung von ehemaligen Dienstabteilungen in selbstständige Aktiengesellschaften ruft nicht nach einer Neudefinition der politischen Aufsicht. Es liegt somit auf der Hand, dass das Instrumentarium für ein umfassendes Beteiligungs- und Beitragscontrolling kein grundsätzlich neues sein kann, sondern dass es im Wesentlichen die bestehenden Instrumente so definiert, dass sie auch die neuen Sachverhalte abbilden können. Dieser Grundsatz

wird auch den Stadtrat bei der weiteren Ausgestaltung in der Verordnung und in Weisungen leiten.

3.2.2 Instrumente der parlamentarischen Steuerung

3.2.2.1 Gesamtplanung (Art. 12)

Ein wichtiges Element des parlamentarischen Führungskreislaufs ist die Gesamtplanung, in der der Stadtrat dem Parlament jährlich die Ziele vorlegt. Indem das Parlament die übergeordneten Ziele beschliesst und die Ziele des Stadtrates als Information zur Kenntnis nimmt, bestimmt es, welche Ziele es als übergeordnet einstuft. Das Konzept des Beteiligungs- und Beitragscontrollings sieht vor, die übergeordneten Ziele bezüglich der an externe Leistungserbringer delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung in der gleichen Weise in der Gesamtplanung dem Parlament zum Beschluss vorzulegen. Indem es die übergeordneten Ziele beschliesst, nimmt das Parlament die Klassierung der Zielsetzungen vor.

Im Informationsteil der Gesamtplanung der Stadt Luzern orientiert der Stadtrat über seine wichtigsten politischen (strategischen) Ziele, über mögliche Entwicklungen und allfällige Probleme. Die entsprechende Berichterstattung wird auf die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele für delegierte Aufgaben ausgedehnt. Bei den drei grossen 100-Prozent-Beteiligungen sind diese bereits heute in der provisorischen Eigentümerstrategie formuliert. Gemäss dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling wird für die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung der stadträtliche Leistungsauftrag oder gegebenenfalls der Vertretungsauftrag oder die Leistungsvereinbarung als Beilage der Gesamtplanung dem Parlament zur Kenntnis gebracht. Dies erübrigt sich in den Fällen, in denen die Leistungsvereinbarung vom Grosse Stadtrat selber genehmigt worden ist, wie beispielsweise für die Spitex und das KKL.

Bei seinem politischen Controlling richtet sich der Stadtrat auf die vom Grosse Stadtrat beschlossenen übergeordneten Ziele aus. Er übernimmt und konkretisiert diese in der Eigentümerstrategie, den stadträtlichen Leistungs- oder Vertretungsaufträgen oder Leistungsvereinbarungen.

3.2.2.2 Verbindlichkeit der übergeordneten Ziele (Art. 13)

Der Grosse Stadtrat beschliesst die übergeordneten Ziele in der Gesamtplanung. Er kann von den Zielen abweichen, wie sie ihm im Entwurf des Stadtrates für die Gesamtplanung vorgelegt werden. In diesem Falle räumt er dem Stadtrat eine angemessene Frist zur Umsetzung ein, die sich an den rechtlichen Möglichkeiten der Durchsetzung, den Interessen der Stadt wie auch denjenigen des externen Leistungserbringers orientiert.

Die Angemessenheit der Frist ist durch die grosse Einflussmöglichkeit der Stadt bei Mehrheitsbeteiligungen von besonderer Wichtigkeit. Der Grundsatz, dass die Tätigkeit des exter-

nen Leistungserbringers selbst nicht Gegenstand des Controllings sein kann, gewinnt hier besondere Bedeutung.

Eine Änderung der übergeordneten Zielsetzung des externen Leistungserbringers, also seiner Unternehmensstrategie, kann auch vom Leistungserbringer selbst initiiert und dem Stadtrat zur Kenntnis gebracht werden. Je direkter eine delegierte Aufgabe dem Einfluss der Marktkräfte ausgesetzt ist, desto eher ist es denkbar, dass ein Entscheid für die Änderung von übergeordneten Zielen nicht vom Grossen Stadtrat eingeholt werden kann. Dieser Umstand kann eintreten, weil ungeplante Veränderungen im Umfeld des externen Leistungserbringers eine unverzügliche Entscheidung des Stadtrates erforderlich machen oder weil Geheimhaltungsinteressen der Stadt und der Unternehmung, Organisation oder der Institution eine frühzeitige Veröffentlichung einer veränderten Strategie als nicht angezeigt erscheinen lassen. In diesen Fällen sieht das Reglement vor, dass der Stadtrat mit Einverständnis der Geschäftsprüfungskommission von den übergeordneten Zielen abweichen kann. Auch wenn eine Abweichung von den übergeordneten Zielen unter den erwähnten Bedingungen möglich ist, so liegt die Schlussentscheidung gleichwohl beim Parlament.

3.2.2.3 Entscheid (Art. 14)

Die dem Grossen Stadtrat zukommenden Entscheide sind in der Gemeindeordnung der Stadt Luzern und der Spezialgesetzgebung geregelt. Diese gelten ausdrücklich auch für Sachverhalte des Beteiligungs- und Beitragscontrollings. Das Reglement führt weitere Fälle, in denen der Grosse Stadtrat für Entscheidungen zuständig ist, in Art. 14 auf.

3.2.2.4 Oberaufsicht und Steuerung (Art. 15)

Nach der im Jahr 2000 erfolgten Verselbstständigung der ewl Holding AG und der Verkehrsbetriebe Luzern AG wurde im Geschäftsbericht 2001 des Stadtrates an den Grossen Stadtrat im Abschnitt „Aktiengesellschaften im Alleinbesitz der Stadt Luzern“ erstmals über die verselbstständigten Unternehmen Bericht erstattet. Im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings wird diese Berichterstattung auf alle delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt ausgeweitet, die auch in der Gesamtplanung behandelt werden. Die Einheiten, die unter dieser Rubrik Rechenschaft ablegen, sind im Reglement namentlich aufgeführt. In seinem Geschäftsbericht berichtet der Stadtrat über die Erfüllung der städtischen Ziele und begründet allfällige Abweichungen.

Die Steuerungsinstrumente des Parlaments richten sich nach dem Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates. Im Rahmen der Oberaufsichtspflicht konzentriert sich die parlamentarische Steuerung auf die übergeordneten Ziele. Die Tätigkeit des externen Leistungserbringers selber ist nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht.

4 Übergangsbestimmungen

Im Reglement über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000 sind mit der Eigentümerstrategie Elemente des Controllings enthalten, die nach dem Konzept des Beteiligungs- und Beitragscontrollings nicht auf Gesetzesebene geregelt sein sollen. Andererseits muss die Delegation der Wasserversorgung, die auch im ELG-Reglement enthalten ist, auf Gesetzesebene geregelt sein. Um diese Bedingungen zu erfüllen, wird in den Übergangsbestimmungen des Reglements festgehalten, dass das Reglement über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000 aufgehoben werden soll. Die Artikel über die Delegation der Wasserversorgung werden neu als Art. 3a in das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 integriert.

Verschiedene geltende Reglemente enthalten bereits heute Bestimmungen zum Controlling. Dazu gehören insbesondere die Reglemente der aus den Billettsteuern gespeisten Fonds: Fonds zur Förderung und Unterstützung von kulturellen Aktivitäten, Fonds zur Förderung und Unterstützung des Jugendsports, Fonds zur allgemeinen Förderung von Kultur und Sport. Bis zum 1. Januar 2006, dem Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling, werden diese geltenden Bestimmungen überprüft und wenn erforderlich dem neuen Reglement angepasst.

5 Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Stadtrat,

- das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling und die Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings zu erlassen sowie
- das Postulat 35, Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion, vom 24. November 2000: „Neue Instrumente für den Grossen Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe im Mehrheitsbesitz der Stadt Luzern“, und die Motion 196, Rita Misteli und Daniel Burri namens der FDP-Fraktion, vom 20. März 2002: „Für eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt Luzern im Bereich ihrer Aktienpakete“, abzuschreiben.

Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 22. Oktober 2003

Urs W. Studer
Stadtpräsident



Toni Göpfert
Stadtschreiber

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 40/2003 vom 22. Oktober 2003 betreffend

Beteiligungs- und Beitragscontrolling,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 Abs. 3 des Geschäftsreglements vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I.

Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

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

beschliesst:

1. Allgemeines

Art. 1 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Reglement regelt die Tätigkeiten der Stadt und ihrer Vertretungen bei der politischen Steuerung über die externen Leistungserbringer.

² Externe Leistungserbringer sind:

- a. Juristische Person mit städtischer Mehrheitsbeteiligung:
 - Gesellschaft, an der die Stadt eine Mehrheitsbeteiligung hat, oder
 - Institution, in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt die Stimmenmehrheit hat.
- b. Juristische Person mit städtischer Minderheitsbeteiligung:

- Gesellschaft,
 - an der die Stadt eine Minderheitsbeteiligung hat und
 - in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat.
 - Institution, in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat.
- c. Vertraglicher Leistungserbringer: Externer Leistungserbringer, der für die Stadt aufgrund einer Leistungsvereinbarung Leistungen erbringt und dafür wiederkehrende Abgeltungen erhält.
- d. Externer Beitragsempfänger: Externer Leistungserbringer, der ohne Leistungsvereinbarung im öffentlichen Interesse der Stadt Leistungen erbringt und dafür wiederkehrende Beiträge erhält.

³ Die Zuständigkeiten, die Führungsabläufe und die Führungsinstrumente des städtischen Organisationsrechts finden Anwendung, sofern dieses Reglement keine Spezialbestimmungen enthält.

Art. 2 *Einteilung der delegierten Aufgaben*

¹ Die delegierten Aufgaben werden in folgende Aufgabenkategorien eingeteilt:

- a. Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt. Sie werden in einer Verordnung des Grossen Stadtrates definiert und sind Gegenstand der parlamentarischen Steuerung.
- b. Delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt. Sie werden vom Stadtrat in der Verordnung definiert.
- c. Delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt. Als solche qualifizieren sich die von den externen Beitragsempfängern (Art. 1 Abs. 2 lit. d) ausgeführten sowie alle delegierte Aufgaben, die keiner anderen Aufgabenkategorie zugeordnet sind.

² Die Bedeutung der Aufgabe für die Stadt richtet sich insbesondere nach folgenden Kriterien:

- a. Finanzielles Risiko für die Stadt (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Stadt an den externen Leistungserbringer);
- b. Höhe der jährlichen Leistungen der Stadt;
- c. Einflussmöglichkeiten der Stadt auf den externen Leistungserbringer;
- d. Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe, Nähe zur Stadt);
- e. Politische Relevanz.

Art. 3 *Grundsätze der Delegation*

¹ Die Stadt kann in den Grenzen des Gemeindegesetzes alle obligatorischen und fakultativen Gemeindeaufgaben delegieren, sofern die Übertragung an den externen Leistungserbringer in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht als zweckmässig erscheint.

² Überträgt die Stadt einem externen Leistungserbringer eine Aufgabe, bleibt sie Aufgabenträgerin. Sie trägt die Gesamtverantwortung und nimmt diese durch ein angemessenes politisches Controlling über den externen Leistungserbringer wahr.

2. Politisches Controlling

Art. 4 *Ziele des politischen Controllings*

¹ Mit dem politischen Controlling sollen im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen folgende Ziele erreicht werden:

- a. Die externen Leistungserbringer sollen bei der Erfüllung der delegierten Aufgabe
 - die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt verfolgen;
 - die ihnen vorgegebenen Qualitäts- und Verhaltensstandards sowie ihre Bindung an die verfassungsmässigen Grundrechte beachten, insbesondere den Grundsatz von Treu und Glauben und das Rechtsgleichheitsgebot.
- b. Die Controllingstelle überprüft periodisch, ob
 - die Erfüllung der delegierten oder unterstützten Aufgabe im öffentlichen Interesse der Stadt erforderlich ist;
 - die Wirkung der Aufgabenerfüllung den finanziellen Einsatz öffentlicher Gelder rechtfertigt;
 - die Aufgabe unter Beachtung des Preis-Leistungs-Verhältnisses, von Konkurrenzangeboten und der Möglichkeiten der Stadt zur internen Aufgabenerfüllung dem richtigen externen Leistungserbringer delegiert ist.

² Richtschnur und Grenze des politischen Controllings sind die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen, welche die Stadt als öffentliche Gebietskörperschaft des Kantons Luzern und als Eigentümerin, Mitglied oder Finanziererin von externen Leistungserbringern vertritt.

Art. 5 *Durchführung des politischen Controllings*

¹ Die Controllingstelle führt das politische Controlling durch.

² Controllingstelle ist:

- a. der Stadtrat für Aufgaben von höchster und hoher Bedeutung für die Stadt;
- b. die zuständige Direktion für Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt.
Diese kann für bestimmte delegierte Aufgaben eine Organisationseinheit der städtischen Verwaltung als Controllingstelle bezeichnen.

³ Der Stadtrat regelt die weitere Durchführung des politischen Controllings in einer Verordnung und in Weisungen.

Art. 6 *Stabsstelle für politisches Controlling*

Die Stabsstelle für politisches Controlling unterstützt

- a. die Controllingstelle bei der Durchführung des politischen Controllings;

- b. die Mitglieder des Stadtrates und andere bei der Stadt angestellte Personen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit als Mitglied des obersten, exekutiven Führungsorgans eines externen Leistungserbringers.

Art. 7 *Beteiligungscontrolling über Mehrheitsbeteiligungen*

¹ Das politische Controlling über Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung besteht aus einem Führungskreislauf zwischen der Stadt und ihrer Vertretung in der Generalversammlung. Diese ist verpflichtet, die städtischen Vorgaben in der Generalversammlung zu beschliessen und dem Verwaltungsrat in einer aktienrechtlich zulässigen Weise vorzugeben.

² Der Führungskreislauf umfasst folgende Aspekte:

- a. Planung: Leistungsauftrag mit folgendem Inhalt:
 - Eigentümerstrategie: Sie enthält die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt. Mindestens bei Aufgaben von höchster politischer Bedeutung enthält sie überdies Leistungsziele, Kunden-orientierte Ziele und Mitarbeiter-orientierte Ziele.
 - Vereinbarung allfälliger Beiträge der Stadt bzw. Renditeerwartungen für das nächste Jahr.
- b. Entscheid: Die Statuten der Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung werden so ausgestaltet, dass die wichtigsten Entscheide der Eigentümerin – unter Respektierung der unübertragbaren Befugnisse des Verwaltungsrats – von der Generalversammlung getroffen werden. Vor den wichtigsten GV-Entscheiden sind die Instruktionen der Controllingstelle einzuholen.
- c. Kontrolle: Mündliches oder schriftliches Reporting an die Controllingstelle. Dessen Inhalt, Form und Kadenz werden vom Stadtrat bestimmt.
- d. Steuerung: Die Controllingstelle berücksichtigt die Kontrollergebnisse in der nächsten Planung der Stadt. Sie kann der Vertretung zwischenzeitlich Weisungen erteilen.

³ Die Stadt respektiert die rechtliche Selbstständigkeit der Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung und die zivilrechtlichen Kompetenzen ihrer Organe. Die Mitglieder des Verwaltungsrats gelten nicht als Vertretung der Stadt im Sinne von Abs. 1. Die Stadt erteilt ihnen und dem gesamten Verwaltungsrat keine Weisungen. Die Unternehmensführung ist Sache des Verwaltungsrats. Sie untersteht nicht dem politischen Controlling.

⁴ Die Controllingstelle arbeitet mit dem Verwaltungsrat bei der Vorbereitung der Controllingtätigkeiten eng zusammen.

⁵ Abs. 1 bis 4 werden bei anderen juristischen Personen mit städtischer Mehrheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. a sinngemäss angewendet.

Art. 8 *Beteiligungscontrolling über Minderheitsbeteiligungen*

¹ Das politische Controlling über Aktiengesellschaften mit städtischer Minderheitsbeteiligung besteht aus einem Führungskreislauf zwischen der Stadt und ihrer Vertretung in der Generalversammlung. Die Vertretung ist verpflichtet, die städtischen Vorgaben in den zuständigen

Organen des externen Leistungserbringers im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen umzusetzen.

² Der Führungskreislauf umfasst folgende Aspekte:

- a. Planung: Die Controllingstelle erteilt ihrer Vertretung in der juristischen Person mit städtischer Minderheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. b einen Vertretungsauftrag. Dieser enthält mindestens die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt, welche die Vertretung zu verfolgen hat.
- b. Entscheid: Vor den wichtigsten GV-Entscheiden sind die Instruktionen der Controllingstelle einzuholen.
- c. Kontrolle: Mündliches oder schriftliches Reporting an die Controllingstelle. Dessen Inhalt, Form und Kadenz werden vom Stadtrat bestimmt.
- d. Steuerung: Die Controllingstelle berücksichtigt die Kontrollergebnisse in der nächsten Planung der Stadt. Sie kann der Vertretung zwischenzeitlich Weisungen erteilen.

³ Abs. 1 und 2 werden bei anderen juristischen Personen mit städtischer Minderheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. b sinngemäss angewendet.

Art. 9 *Beitragscontrolling über vertragliche Leistungserbringer*

¹ Das politische Controlling über vertragliche Leistungserbringer im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. c richtet sich nach dem Inhalt der Leistungsvereinbarung. Diese wird nach den Erfordernissen der konkreten Situation ausgestaltet. Die Leistungsvereinbarung enthält mindestens folgende Elemente:

- a. Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers;
- b. Abgeltung der Leistung durch die Stadt;
- c. Vertragsdauer (Dauer der gegenseitigen Verpflichtung);
- d. Umfang der Berichterstattung (Reporting);
- e. Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte der Controllingstelle über den vertraglichen Leistungserbringer;
- f. Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

² Die Controllingstelle prüft bei jeder Erneuerung der Leistungsvereinbarung, ob die Voraussetzungen der Delegation (Art. 4 Abs. 1 lit. b) weiterhin erfüllt sind. Sie prüft periodisch, ob die vertraglichen Leistungen in der vereinbarten Qualität und Quantität erbracht werden.

³ Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

Art. 10 *Beitragscontrolling über externe Beitragsempfänger*

¹ Durch das politische Controlling über externe Beitragsempfänger im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. d prüft die Controllingstelle vor jedem Beitragsentscheid die Berechtigung des Beitrags aufgrund der Kriterien gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b. Sie prüft insbesondere, ob der externe Beitragsempfänger für die zweckmässige Verwendung des Beitrags Gewähr bietet und ob der Beitrag in der zuzusprechenden Höhe

- a. durch das öffentliche Interesse am Angebot gedeckt ist;
- b. durch die Qualität und Quantität des Angebots gerechtfertigt ist;

- c. für das private Angebot bzw. dessen Aufrechterhaltung erforderlich ist;
- d. im Vergleich mit anderen Gesuchstellern rechtsgleich zugesprochen wird.

² Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

3. Parlamentarische Steuerung der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt

Art. 11 *Aufgaben des Parlaments*

¹ Die parlamentarische Steuerung über delegierte Aufgaben besteht aus einem Führungskreislauf (Planung, Entscheid, Kontrolle, Steuerung) zwischen dem Grossen Stadtrat und dem Stadtrat. Der Grosse Stadtrat übt die strategische Steuerung und die Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Stadtrates aus.

² Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sind die Tätigkeiten des Stadtrates im Bereich der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt. Diese werden in einer Verordnung des Grossen Stadtrates gemäss Art. 28 Abs. 2 GO umschrieben.

³ Nicht Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sind die Tätigkeiten des Stadtrates im Bereich der delegierten Aufgaben von hoher und von untergeordneter Bedeutung für die Stadt sowie die Tätigkeiten der externen Leistungserbringer selber.

Art. 12 *Gesamtplanung*

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst in der Gesamtplanung der Stadt Luzern im Sinne von Art. 27 GO und Art. 52a des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates für jede delegierte Aufgabe von höchster Bedeutung die übergeordneten Ziele der Stadt.

² Beilage der Gesamtplanung bildet:

- a. der stadträtliche Leistungs- oder Vertretungsauftrag oder
- b. die Leistungsvereinbarung, sofern sie nicht vom Grossen Stadtrat selber genehmigt worden ist.

Art. 13 *Verbindlichkeit der übergeordneten Ziele*

¹ Der Stadtrat richtet das politische Controlling auf die vom Grossen Stadtrat beschlossenen übergeordneten Ziele aus. Er übernimmt und konkretisiert diese in den stadträtlichen Leistungs- oder Vertretungsaufträgen oder in den Leistungsvereinbarungen.

² Nimmt der Grosse Stadtrat eine Änderung der übergeordneten Ziele im Sinne von Art. 12 Abs. 1 vor, räumt er dem Stadtrat eine angemessene Umsetzungsfrist ein. Er berücksichtigt

- a. die rechtlichen Möglichkeiten der Stadt zur Umsetzung des geänderten Ziels beim rechtlich selbstständigen, externen Leistungserbringer;
- b. die Interessen des externen Leistungserbringers an Planungssicherheit und Kontinuität;
- c. die Interessen der Stadt an einer gesunden ökonomischen Entwicklung des externen Leistungserbringers.

³ Der Stadtrat kann im Einverständnis mit der Geschäftsprüfungskommission von den übergeordneten Zielen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 abweichen, wenn ein Entscheid des Grossen Stadtrates nicht eingeholt werden kann,

- a. weil ungeplante Veränderungen im Umfeld des externen Leistungserbringers eine unverzügliche Entscheidung des Stadtrates erforderlich machen;
- b. weil Geheimhaltungsinteressen der Stadt eine frühzeitige Veröffentlichung einer veränderten Strategie als nicht angezeigt erscheinen lassen.

Art. 14 *Entscheid*

¹ Der Grosse Stadtrat trifft die ihm aufgrund der Gemeindeordnung der Stadt Luzern und der Spezialgesetzgebung zukommenden Entscheide.

² Der Grosse Stadtrat ist überdies für folgende Entscheidungen zuständig:

- a. Abschluss von Verträgen mit rechtsetzendem Inhalt;
- b. Übertragung der Befugnis zur Rechtsetzung mit Wirkung für das Stadtgebiet;
- c. Übertragung der Befugnis zum Erlass von Entscheiden im Sinne von Art. 106 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 15 *Oberaufsicht, Steuerung*

¹ Der Stadtrat legt im Geschäftsbericht über seine Tätigkeiten im Bereich der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt Rechenschaft ab. Er berichtet über die Erfüllung der städtischen Ziele und begründet allfällige Abweichungen. Die Tätigkeit des externen Leistungserbringers selber ist nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht.

² Die Steuerungsinstrumente des Parlaments richten sich nach dem Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates.

4. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 16 *Aufhebung des Reglements über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000*

Das Reglement über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000 wird aufgehoben.

Art. 17 *Änderung des Reglements über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern*

Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 3a *Delegation der Wasserversorgung*

¹ Die Stadt Luzern überträgt der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG die Ausführung der Wasserversorgung. Diese ist Leistungserbringerin. Die Stadt Luzern bleibt die Aufgabenträgerin und kann die Delegation widerrufen.

² Das politische Controlling richtet sich nach dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling. Zusätzlich bedürfen die in den „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ enthaltenen Wasserpreise für die Stadt Luzern der Genehmigung durch den Stadtrat.

Art. 18 *In-Kraft-Treten*

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

II.

Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

vom ...

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 11 Abs. 2 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom ...,

beschliesst:

Art. 1 *Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung*

Gegenstand der parlamentarischen Steuerung im Sinn von Art. 11 ff. des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling sind die Tätigkeiten des Stadtrates in folgenden Bereichen:

- a. Allein- oder Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften:
ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG, ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern;
- b. Minderheitsbeteiligungen:
Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Luzern (öVL), Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern (GALU), Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Luzern (GKLU), Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS);
- c. Vertragliche Leistungserbringer:

Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern (KKL), Stiftung Luzerner Theater (LT), Trägerverein Luzerner Sinfonieorchester (LSO), Verein Spitex Luzern (Spitex).

Art. 2 *In-Kraft-Treten*

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

III.

Das Postulat 35, Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion, vom 24. November 2000: „Neue Instrumente für den Grossen Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe im Mehrheitsbesitz der Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.

IV.

Die Motion 196, Rita Misteli und Daniel Burri namens der FDP-Fraktion, vom 20. März 2002: „Für eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt Luzern im Bereich ihrer Aktienpakete“, wird als erledigt abgeschrieben.

Beilage

Liste der externen Leistungserbringer nach deren Rechtsform
(alphabetische Aufzählung, nicht abschliessend)

Aktiengesellschaften

Bootshafen AG
ewl Energie Wasser Luzern Holding AG
Hallenbad Luzern AG
Kunsteisbahn AG
Kursaal-Casino AG
Luzern Tourismus LT AG
Messe AG Luzern
ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern
Parkhaus Casino-Palace AG
Parkhaus Luzern-Zentrum AG
Parkhaus REZ AG
Parkleitsystem Luzern AG
Seebad AG
Sportanlagen Würzenbach AG
Strandbad Lido AG
Tiefgarage Bahnhofplatz AG
Verkehrsbetriebe Luzern AG

Zweckverbände / Gemeindevertrag

Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS)
Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern (GALU)
Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Luzern (GKLU)
Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Luzern (öVL)

Stiftungen

GSW, Gemeinschaftsstiftung zur Erhaltung und Schaffung von preisgünstigem Wohnraum
Lucerne Festival
Stiftung Bourbaki Panorama
Stiftung Luzerner Theater (LT)
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern (KKL)

Genossenschaften

Industrie-Geleisegenossenschaft Horw-Kriens, Kriens
LUMAG Luzerner Messe- & Ausstellungsgenossenschaft

Vereine (Auswahl)

Jugend- und Elternverein Contact

Jugendhaus Wärchhof

Kulturzentrum Boa / IKU Boa

Kunstgesellschaft Luzern

Trägerverein Luzerner Sinfonieorchester (LSO)

Verein Chinderhuus Maihof

Verein Elternberatung für Säuglingspflege

Verein Sozialberatung Luzern

Verein Spitex Luzern (Spitex)

Verkehrshaus der Schweiz

Eine grössere Anzahl von externen Beitragsempfängern sind als Vereine organisiert. Die detaillierte Aufstellung der Beitragsempfänger ist im Voranschlag und in der Jahresrechnung des Stadtrats enthalten.

Definitiver Beschluss des Grossen Stadtrates

zu B+A 40/2003 Beteiligungs- und Beitragscontrolling

(unter Berücksichtigung der im Grossen Stadtrat beschlossenen Änderungen)

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 40/2003 vom 22. Oktober 2003 betreffend

Beteiligungs- und Beitragscontrolling,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 und 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 87 Abs. 3 des Geschäftsreglements vom 11. Mai 2000,

beschliesst:

I.

Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling

vom 5. Februar 2004

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

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

beschliesst:

1. Allgemeines

Art. 1 *Geltungsbereich*

¹ Dieses Reglement regelt die Tätigkeiten der Stadt und ihrer Vertretungen bei der politischen Steuerung über die externen Leistungserbringer.

² Externe Leistungserbringer sind:

- a. Juristische Person mit städtischer Mehrheitsbeteiligung:
 - Gesellschaft, an der die Stadt eine Mehrheitsbeteiligung hat, oder
 - Institution, in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt die Stimmenmehrheit hat.
- b. Juristische Person mit städtischer Minderheitsbeteiligung:
 - Gesellschaft,
 - an der die Stadt eine Minderheitsbeteiligung hat und
 - in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat.
 - Institution, in deren oberstem exekutivem Organ die Stadt mindestens einen Sitz, aber nicht die Stimmenmehrheit hat.
- c. Vertraglicher Leistungserbringer: Externer Leistungserbringer, der für die Stadt aufgrund einer Leistungsvereinbarung Leistungen erbringt und dafür wiederkehrende Abgeltungen erhält.
- d. Externer Beitragsempfänger: Externer Leistungserbringer, der ohne Leistungsvereinbarung im öffentlichen Interesse der Stadt Leistungen erbringt und dafür wiederkehrende Beiträge erhält.

³ Die Zuständigkeiten, die Führungsabläufe und die Führungsinstrumente des städtischen Organisationsrechts finden Anwendung, sofern dieses Reglement keine Spezialbestimmungen enthält.

Art. 2 *Einteilung der delegierten Aufgaben*

¹ Die delegierten Aufgaben werden in folgende Aufgabenkategorien eingeteilt:

- a. Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt. Sie werden in einer Verordnung des Grossen Stadtrates definiert und sind Gegenstand der parlamentarischen Steuerung.
- b. Delegierte Aufgaben von hoher Bedeutung für die Stadt. Sie werden vom Stadtrat in der Verordnung definiert.
- c. Delegierte Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt. Als solche qualifizieren sich die von den externen Beitragsempfängern (Art. 1 Abs. 2 lit. d) ausgeführten sowie alle delegierte Aufgaben, die keiner anderen Aufgabenkategorie zugeordnet sind.

² Die Bedeutung der Aufgabe für die Stadt richtet sich insbesondere nach folgenden Kriterien:

- a. Finanzielles Risiko für die Stadt (investiertes Kapital, Verkehrswert, Risiko der Geschäftstätigkeit, Dauer der Bindung der Stadt an den externen Leistungserbringer);
- b. Höhe der jährlichen Leistungen der Stadt;

- c. Einflussmöglichkeiten der Stadt auf den externen Leistungserbringer;
- d. Stellenwert der Aufgabe (obligatorische oder fakultative Gemeindeaufgabe, Nähe zur Stadt);
- e. Politische Relevanz.

Art. 3 *Grundsätze der Delegation*

¹ Die Stadt kann in den Grenzen des Gemeindegesetzes alle obligatorischen und fakultativen Gemeindeaufgaben delegieren, sofern die Übertragung an den externen Leistungserbringer in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht als zweckmässig erscheint.

² Überträgt die Stadt einem externen Leistungserbringer eine Aufgabe, bleibt sie Aufgabenträgerin. Sie trägt die Gesamtverantwortung und nimmt diese durch ein angemessenes politisches Controlling über den externen Leistungserbringer wahr.

2. Politisches Controlling

Art. 4 *Ziele des politischen Controllings*

¹ Mit dem politischen Controlling sollen im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen folgende Ziele erreicht werden:

- a. Die externen Leistungserbringer sollen bei der Erfüllung der delegierten Aufgabe
 - die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt verfolgen;
 - die ihnen vorgegebenen Qualitäts- und Verhaltensstandards sowie ihre Bindung an die verfassungsmässigen Grundrechte beachten, insbesondere den Grundsatz von Treu und Glauben und das Rechtsgleichheitsgebot.
- b. Die Controllingstelle überprüft periodisch, ob
 - die Erfüllung der delegierten oder unterstützten Aufgabe im öffentlichen Interesse der Stadt erforderlich ist;
 - die Wirkung der Aufgabenerfüllung den finanziellen Einsatz öffentlicher Gelder rechtfertigt;
 - die Aufgabe unter Beachtung des Preis-Leistungs-Verhältnisses, von Konkurrenzangeboten und der Möglichkeiten der Stadt zur internen Aufgabenerfüllung dem richtigen externen Leistungserbringer delegiert ist.

² Richtschnur und Grenze des politischen Controllings sind die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen, welche die Stadt als öffentliche Gebietskörperschaft des Kantons Luzern und als Eigentümerin, Mitglied oder Finanziererin von externen Leistungserbringern vertritt.

Art. 5 *Durchführung des politischen Controllings*

¹ Die Controllingstelle führt das politische Controlling durch.

² Controllingstelle ist:

- a. der Stadtrat für Aufgaben von höchster und hoher Bedeutung für die Stadt;

- b. die zuständige Direktion für Aufgaben von untergeordneter Bedeutung für die Stadt. Diese kann für bestimmte delegierte Aufgaben eine Organisationseinheit der städtischen Verwaltung als Controllingstelle bezeichnen.

³ Der Stadtrat regelt die weitere Durchführung des politischen Controllings in einer Verordnung und in Weisungen.

Art. 6 *Stabsstelle für politisches Controlling*

Die Stabsstelle für politisches Controlling unterstützt

- a. die Controllingstelle bei der Durchführung des politischen Controllings;
- b. die Mitglieder des Stadtrates und andere bei der Stadt angestellte Personen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit als Mitglied des obersten, exekutiven Führungsorgans eines externen Leistungserbringers.

Art. 7 *Beteiligungscontrolling über Mehrheitsbeteiligungen*

¹ Das politische Controlling über Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung besteht aus einem Führungskreislauf zwischen der Stadt und ihrer Vertretung in der Generalversammlung. Diese ist verpflichtet, die städtischen Vorgaben in der Generalversammlung zu beschliessen und dem Verwaltungsrat in einer aktienrechtlich zulässigen Weise vorzugeben.

² Der Führungskreislauf umfasst folgende Aspekte:

- a. Planung: Leistungsauftrag mit folgendem Inhalt:
 - Eigentümerstrategie: Sie enthält die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt. Mindestens bei Aufgaben von höchster politischer Bedeutung enthält sie überdies Leistungsziele, Kunden-orientierte Ziele und Mitarbeiter-orientierte Ziele.
 - Vereinbarung allfälliger Beiträge der Stadt bzw. Renditeerwartungen für das nächste Jahr.
- b. Entscheid: Die Statuten der Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung werden so ausgestaltet, dass die wichtigsten Entscheide der Eigentümerin – unter Respektierung der unübertragbaren Befugnisse des Verwaltungsrats – von der Generalversammlung getroffen werden. Vor den wichtigsten GV-Entscheiden sind die Instruktionen der Controllingstelle einzuholen.
- c. Kontrolle: Schriftliches Reporting an die Controllingstelle. Dessen Inhalt, Form und Kadenz werden vom Stadtrat bestimmt.
- d. Steuerung: Die Controllingstelle berücksichtigt die Kontrollergebnisse in der nächsten Planung der Stadt. Sie kann der Vertretung zwischenzeitlich Weisungen erteilen.

³ Die Stadt respektiert die rechtliche Selbstständigkeit der Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung und die zivilrechtlichen Kompetenzen ihrer Organe. Die Mitglieder des Verwaltungsrats gelten nicht als Vertretung der Stadt im Sinne von Abs. 1. Die Stadt erteilt ihnen und dem gesamten Verwaltungsrat keine Weisungen. Die Unternehmensführung ist Sache des Verwaltungsrats. Sie untersteht nicht dem politischen Controlling.

⁴ Die Controllingstelle arbeitet mit dem Verwaltungsrat bei der Vorbereitung der Controllingtätigkeiten eng zusammen.

⁵ Abs. 1 bis 4 werden bei anderen juristischen Personen mit städtischer Mehrheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. a sinngemäss angewendet.

Art. 8 *Beteiligungscontrolling über Minderheitsbeteiligungen*

¹ Das politische Controlling über Aktiengesellschaften mit städtischer Minderheitsbeteiligung besteht aus einem Führungskreislauf zwischen der Stadt und ihrer Vertretung in der Generalversammlung. Die Vertretung ist verpflichtet, die städtischen Vorgaben in den zuständigen Organen des externen Leistungserbringers im Rahmen des rechtlich und tatsächlich Möglichen umzusetzen.

² Der Führungskreislauf umfasst folgende Aspekte:

- a. Planung: Die Controllingstelle erteilt ihrer Vertretung in der juristischen Person mit städtischer Minderheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. b einen Vertretungsauftrag. Dieser enthält mindestens die wichtigsten politischen (strategischen) Ziele und Interessen der Stadt, welche die Vertretung zu verfolgen hat.
- b. Entscheid: Vor den wichtigsten GV-Entscheiden sind die Instruktionen der Controllingstelle einzuholen.
- c. Kontrolle: Schriftliches Reporting an die Controllingstelle. Dessen Inhalt, Form und Kadenz werden vom Stadtrat bestimmt.
- d. Steuerung: Die Controllingstelle berücksichtigt die Kontrollergebnisse in der nächsten Planung der Stadt. Sie kann der Vertretung zwischenzeitlich Weisungen erteilen.

³ Abs. 1 und 2 werden bei anderen juristischen Personen mit städtischer Minderheitsbeteiligung im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. b sinngemäss angewendet.

Art. 9 *Beitragscontrolling über vertragliche Leistungserbringer*

¹ Das politische Controlling über vertragliche Leistungserbringer im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. c richtet sich nach dem Inhalt der Leistungsvereinbarung. Diese wird nach den Erfordernissen der konkreten Situation ausgestaltet. Die Leistungsvereinbarung enthält mindestens folgende Elemente:

- a. Leistungen des vertraglichen Leistungserbringers;
- b. Abgeltung der Leistung durch die Stadt;
- c. Vertragsdauer (Dauer der gegenseitigen Verpflichtung);
- d. Umfang der Berichterstattung (Reporting);
- e. Weitere Kontroll- oder Steuerungsrechte der Controllingstelle über den vertraglichen Leistungserbringer;
- f. Verpflichtung des vertraglichen Leistungserbringers zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung.

² Die Controllingstelle prüft bei jeder Erneuerung der Leistungsvereinbarung, ob die Voraussetzungen der Delegation (Art. 4 Abs. 1 lit. b) weiterhin erfüllt sind. Sie prüft periodisch, ob die vertraglichen Leistungen in der vereinbarten Qualität und Quantität erbracht werden.

³ Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

Art. 10 *Beitragscontrolling über externe Beitragsempfänger*

¹ Durch das politische Controlling über externe Beitragsempfänger im Sinne von Art. 1 Abs. 2 lit. d prüft die Controllingstelle vor jedem Beitragsentscheid die Berechtigung des Beitrags aufgrund der Kriterien gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. b. Sie prüft insbesondere, ob der externe Beitragsempfänger für die zweckmässige Verwendung des Beitrags Gewähr bietet und ob der Beitrag in der zuzusprechenden Höhe

- a. durch das öffentliche Interesse am Angebot gedeckt ist;
- b. durch die Qualität und Quantität des Angebots gerechtfertigt ist;
- c. für das private Angebot bzw. dessen Aufrechterhaltung erforderlich ist;
- d. im Vergleich mit anderen Gesuchstellern rechtsgleich zugesprochen wird.

² Weitergehende Spezialvorschriften bleiben vorbehalten.

3. Parlamentarische Steuerung der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt

Art. 11 *Aufgaben des Parlaments*

¹ Die parlamentarische Steuerung über delegierte Aufgaben besteht aus einem Führungskreislauf (Planung, Entscheid, Kontrolle, Steuerung) zwischen dem Grossen Stadtrat und dem Stadtrat. Der Grosse Stadtrat übt die strategische Steuerung und die Oberaufsicht über die Tätigkeiten des Stadtrates aus.

² Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sind die Tätigkeiten des Stadtrates im Bereich der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt. Diese werden in einer Verordnung des Grossen Stadtrates gemäss Art. 28 Abs. 2 GO umschrieben.

³ Nicht Gegenstand der parlamentarischen Steuerung sind die Tätigkeiten des Stadtrates im Bereich der delegierten Aufgaben von hoher und von untergeordneter Bedeutung für die Stadt sowie die Tätigkeiten der externen Leistungserbringer selber.

Art. 12 *Gesamtplanung*

¹ Der Grosse Stadtrat beschliesst in der Gesamtplanung der Stadt Luzern im Sinne von Art. 27 GO und Art. 52a des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrates für jede delegierte Aufgabe von höchster Bedeutung die übergeordneten Ziele der Stadt.

² Beilage der Gesamtplanung bildet:

- a. der stadträtliche Leistungs- oder Vertretungsauftrag oder
- b. die Leistungsvereinbarung, sofern sie nicht vom Grossen Stadtrat selber genehmigt worden ist.

Art. 13 *Verbindlichkeit der übergeordneten Ziele*

¹ Der Stadtrat richtet das politische Controlling auf die vom Grossen Stadtrat beschlossenen übergeordneten Ziele aus. Er übernimmt und konkretisiert diese in den stadträtlichen Leistungs- oder Vertretungsaufträgen oder in den Leistungsvereinbarungen.

² Nimmt der Grosse Stadtrat eine Änderung der übergeordneten Ziele im Sinne von Art. 12 Abs. 1 vor, räumt er dem Stadtrat eine angemessene Umsetzungsfrist ein. Er berücksichtigt

- a. die rechtlichen Möglichkeiten der Stadt zur Umsetzung des geänderten Ziels beim rechtlich selbstständigen, externen Leistungserbringer;
- b. die Interessen des externen Leistungserbringers an Planungssicherheit und Kontinuität;
- c. die Interessen der Stadt an einer gesunden ökonomischen Entwicklung des externen Leistungserbringers.

³ Der Stadtrat kann im Einverständnis mit der Geschäftsprüfungskommission von den übergeordneten Zielen im Sinne von Art. 12 Abs. 1 abweichen, wenn ein Entscheid des Grossen Stadtrates nicht eingeholt werden kann,

- a. weil ungeplante Veränderungen im Umfeld des externen Leistungserbringers eine unverzügliche Entscheidung des Stadtrates erforderlich machen;
- b. weil Geheimhaltungsinteressen der Stadt eine frühzeitige Veröffentlichung einer veränderten Strategie als nicht angezeigt erscheinen lassen.

Art. 14 *Entscheid*

¹ Der Grosse Stadtrat trifft die ihm aufgrund der Gemeindeordnung der Stadt Luzern und der Spezialgesetzgebung zukommenden Entscheide.

² Der Grosse Stadtrat ist überdies für folgende Entscheidungen zuständig:

- a. Abschluss von Verträgen mit rechtsetzendem Inhalt;
- b. Übertragung der Befugnis zur Rechtsetzung mit Wirkung für das Stadtgebiet;
- c. Übertragung der Befugnis zum Erlass von Entscheiden im Sinne von Art. 106 ff. des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 15 *Oberaufsicht, Steuerung*

¹ Der Stadtrat legt im Geschäftsbericht über seine Tätigkeiten im Bereich der delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt Rechenschaft ab. Er berichtet über die Erfüllung der städtischen Ziele und begründet allfällige Abweichungen. Die Tätigkeit des externen Leistungserbringers selber ist nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht.

² Die Steuerungsinstrumente des Parlaments richten sich nach dem Geschäftsreglement des Grossen Stadtrates.

4. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Art. 16 *Aufhebung des Reglements über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000*

Das Reglement über die politische Führung der Energie-Luzern-Gruppe und über die Delegation der Wasserversorgung (ELG-Reglement) vom 11. Mai 2000 wird aufgehoben.

Art. 17 *Änderung des Reglements über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern*
Das Reglement über die Organisation der Stadtverwaltung Luzern (Organisationsreglement) vom 13. Juni 2002 wird wie folgt geändert:

Art. 3a *Delegation der Wasserversorgung*

¹ Die Stadt Luzern überträgt der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG die Ausführung der Wasserversorgung. Diese ist Leistungserbringerin. Die Stadt Luzern bleibt die Aufgabenträgerin und kann die Delegation widerrufen.

² Das politische Controlling richtet sich nach dem Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling. Zusätzlich bedürfen die in den „Allgemeinen Geschäftsbedingungen“ enthaltenen Wasserpreise für die Stadt Luzern der Genehmigung durch den Stadtrat.

Art. 18 *In-Kraft-Treten*

¹ Dieses Reglement tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

² Das Reglement ist zu veröffentlichen.

II.

Verordnung über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings

vom 5. Februar 2004

Der Grosse Stadtrat von Luzern,

gestützt auf Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 2 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 sowie Art. 11 Abs. 2 des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling vom ...,

beschliesst:

Art. 1 *Delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung*

Gegenstand der parlamentarischen Steuerung im Sinn von Art. 11 ff. des Reglements über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling sind die Tätigkeiten des Stadtrates in folgenden Bereichen:

- a. Allein- oder Mehrheitsbeteiligungen an privatrechtlichen Gesellschaften:
ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, Verkehrsbetriebe Luzern AG, ÖKK Öffentliche Krankenkasse Luzern;
- b. Minderheitsbeteiligungen:
Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr, Luzern (öVL), Gemeindeverband für Abwasserreinigung Region Luzern (GALU), Gemeindeverband für Kehrichtbeseitigung Region Luzern (GKLU), Beitragsfonds für Fördernde Sozialhilfe (BFFS);
- c. Vertragliche Leistungserbringer:
Trägerstiftung Kultur- und Kongresszentrum am See, Luzern (KKL), Stiftung Luzerner Theater (LT), Trägerverein Luzerner Sinfonieorchester (LSO), Verein Spitex Luzern (Spitex).

Art. 2 *In-Kraft-Treten*

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2006 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

III.

Das Postulat 35, Ruedi Schmidig namens der GB-Fraktion, vom 24. November 2000: „Neue Instrumente für den Grossen Stadtrat zur Wahrnehmung seiner Oberaufsicht über die Stadtverwaltung im Bereiche der verselbstständigten Betriebe im Mehrheitsbesitz der Stadt Luzern“, wird als erledigt abgeschrieben.

IV.

Die Motion 196, Rita Misteli und Daniel Burri namens der FDP-Fraktion, vom 20. März 2002: „Für eine transparente Eigentümerstrategie der Stadt Luzern im Bereich ihrer Aktienpakete“, wird als erledigt abgeschrieben.

Luzern, 5. Februar 2004

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern

Helen Haas-Peter
Ratspräsidentin

Toni Göpfert
Stadtschreiber

