

Oberaufsichts-Prüfung

Entschädigungen

VON

Kantonsvertretern in

Kantonalen Beteiligungen

des Kantons

Dezember 2013

Spezial-Subkommission der Finanzkommission

Claudio Botti

Monica Gschwind

Marc Joset

Klaus Kirchmayr (Präsident)

Hans-Jürgen Ringgenberg

Verteiler: Mitglieder der Finanzkommission
Regierungsrat

A. Zusammenfassung

Im Rahmen ihres ordentlichen Prüfprogramms hat die Finanzkontrolle Baselland die Entschädigungen von Kantonsvertretern in Beteiligungen des Kantons während der letzten 5 Jahren mittels Stichproben überprüft.

Angesichts der teils gravierenden Feststellungen der Finanzkontrolle wurde durch den Präsidenten der Finanzkommission eine Subkommission gebildet, mit dem Auftrag den Sachverhalt zu Handen der Finanzkommission aufzuarbeiten. Basierend auf diesem Bericht soll die Finanzkommission ihrer verfassungsmässig definierten Oberaufsichtsfunktion nachkommen.

Die wesentlichsten Feststellungen dieses Berichts sind:

- Die in § 43 des Personaldekrets postulierte Ablieferungspflicht von Honoraren aus Mandaten bei Beteiligungen wurde teilweise verletzt. Dies betrifft zwei Alt-Regierungsräte sowie einen Dienststellenleiter und eine ehemalige Magistratsperson. Die dem Kanton entgangenen Beträge summieren sich für die Jahre 2009 - 2013 auf ca. CHF 320'000.
- Diverse Beteiligungen richten Spesen-Entschädigungen und Sitzungsgelder an die Kantonsvertreter aus. Diese übersteigen das normale Mass zum Teil deutlich und erreichen teilweise Werte von über CHF 500 pro Sitzungsstunde. Eine diesbezügliche Regelung was statthaft ist und was nicht, fehlt im Kanton bis jetzt.

Aus den gemachten Feststellungen ergeben sich die folgenden wesentlichen Empfehlungen für die Bereinigung der unbefriedigenden Situation und zur Anpassung von Prozessen damit sich solches in Zukunft nicht wiederholt:

- Rückforderung der allfällig gesetzeswidrig bezogenen Beträge.
- Etablierung einer klaren Spesen- und Vergütungsregelung für Kantonsvertreter in Beteiligungen.
- Einführung eines internen Kontrollsystems für diesen Aspekt und Definition der entsprechenden Verantwortlichkeiten.

Die Finanzkontrolle macht in ihrem Bericht darüber hinaus konkrete Empfehlungen zum Umgang mit den Einzelfeststellungen.

Die Spezial-Subkommission stellt mit Genugtuung fest, dass die Regierung geeignete Sofortmassnahmen in Kraft gesetzt hat und eine klare Regelung für die Zukunft einzuführen will, welche sich mit den Empfehlungen der Subkommission und der Finanzkontrolle decken.

B. Prüfungs-Gegenstand

Kantonsvertreter sitzen in den Aufsichts- bzw. Leitungs-Gremien von gegen 50 Gesellschaften an denen der Kanton Anteilseigner ist. Für die bedeutendsten 20 dieser Gesellschaften hat die Finanzkontrolle die Entschädigungsregelung für die Kantonsvertreter untersucht. Entsprechend diesem Stichproben-Ansatz zeigt dieser Bericht nicht ein abschliessendes Bild, doch dürfte aufgrund der gezielten Auswahl der Gesellschaften ein sehr grosser Teil des potenziellen finanziellen Risikos durch diese Prüfung abgedeckt sein.

Die Finanzkontrolle hat sich in ihrer Prüfung auf die Jahre nach 2008 konzentriert. Entsprechend kann nicht ausgeschlossen werden, dass die gemachten Feststellungen nicht auch schon für frühere Jahre gelten. Für einige Feststellungen ist dies sogar durchaus wahrscheinlich.

C. Gesetzliche Grundlagen

Die Entschädigungen für kantonale Mandatsträger bei Kantonsbeteiligungen sind insbesondere im Personaldekret § 43, der Verordnung über das Beteiligungscontrolling § 28 sowie in der Verordnung über die Vergütung von Mandaten an unselbstständig Erwerbende §§ 1 und 14 geregelt.

§ 43 Abordnungen

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die durch den Regierungsrat in einen Verwaltungsrat abgeordnet oder mit einer anderen Vertretung beauftragt werden, haben die ihnen aus dieser Tätigkeit zukommenden Verwaltungsrats honorare an die Staatskasse abzuliefern

Die Regelungen sowie ein Rechtsgutachten von 1987 erachten die folgende Aufteilung der Entschädigungen für Kantonsvertreter als korrekt:

- Honorare sind der Staatskasse abzuliefern.
- Spesen und Sitzungsgelder stehen dem Mandatsträger zu.

Eine Regelung bezüglich Ausgestaltung und Angemessenheit von Spesen und Sitzungsgeldern fehlt im Kanton Baselland.

Diese Rechtssituation wurde durch ein von der Finanzkontrolle in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten im November 2013 bestätigt. Darin wird zudem darauf hingewiesen, dass die neuere Rechtsprechung durchaus Grenzen für die Höhe angemessener Spesen und Sitzungsgelder vorgibt.

In Übereinstimmung mit § 23 des Finanzkontrollgesetzes wurden der Regierung am 12. Dezember 2013 zwei weitere vom Begleitausschuss der Finanzkontrolle zur Qualitätssicherung und Vertiefung veranlasste juristische Gutachten übergeben.

D. Sachverhalts-Zusammenfassung

1. Übersicht aller geleisteten Entschädigungen

Aus kantonalen Mandaten erhielten die in den untersuchten 20 Gesellschaften während der letzten 5 Jahre tätigen Mandatsträger die folgenden Zahlungen auf ihre persönlichen Konti überwiesen. Diese bestehen aus Honoraren, Sitzungsgeldern und Spesenentschädigungen.

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Adrian Ballmer	63 305	67 422	63 505	67 537	26 935	288 704
Peter Zwick	33 807	33 324	37 666	51 000	5 467	161 264
Urs Wüthrich	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	50 000
Sabine Pegoraro	1 525	690	3 855	8 075	4 200	18 346
Isaac Reber	0	0	680	1 480	0	2 160
Jörg Krähenbühl	23 103	24 195	21 131	0	0	68 429
Walter Mundschin	20 000	20 000	16 667	0	0	56 667
Niklaus Ullrich	8 500	9 298	8 672	10 011	0	36 481
TOTAL	160 240	164 928	162 177	148 104	46 602	682 050

Der Totalbetrag von CHF 682'050 für die Jahre 2009 bis 2013 wird nachfolgend darauf untersucht, welcher Teil allenfalls Honorar-Zahlungen entspricht und was auf Spesen- und Sitzungsgelder entfällt.

Bei den 20 untersuchten Gesellschaften vertraten/vertritt Adrian Ballmer den Kanton in 7, Peter Zwick in 5, Sabine Pegoraro in 5, Jörg Krähenbühl in 6, Isaac Reber in 2 und alle anderen in einer Gesellschaft.

Für die Mitte 2013 neu gewählten Regierungsräte Thomas Weber und Anton Lauber wurden keine Zahlungen auf die persönlichen Konti festgestellt.

2. Honorare

Für Mandats-Honorare von dem Personaldekret unterliegenden Personen hat der Kanton seit langem ein Konto bei der Landeskantlei eingerichtet. Alle dem Kanton gemäss § 43 zustehenden Honorare sollten zukünftig auf diesem Konto eingehen. Durch den Vergleich der Kontoeingänge mit den bei den Beteiligungen erfragten Auszahlungen konnte die Finanzkontrolle allfällige Unterschiede feststellen und diesen nachgehen.

Für die im Rahmen dieser Untersuchung betroffenen Gesellschaften und Personen wurden folgende Beträge festgestellt, welche nicht beim Landeskantlei-Konto, sondern auf den persönlichen Konti der entsprechenden Personen eingegangen sind:

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Adrian Ballmer	35 189	38 500	33 950	36 300	8 900	152 839
Peter Zwick	18 966	18 966	19 000	19 000	3 167	79 099
Urs Wüthrich	0	0	0	0	0	0
Sabine Pegoraro	0	0	0	0	0	0
Isaac Reber	0	0	0	0	0	0
Jörg Krähenbühl	0	0	0	0	0	0
Walter Mundschin	20 000	20 000	16 667	0	0	56 667
Niklaus Ullrich	7 500	7 500	7 500	9 375	0	31 875
TOTAL	81 655	84 966	77 117	64 675	12 067	320 480

Die Finanzkontrolle ortet bei den betroffenen vier Personen eine mögliche Verletzung von § 43 des Personaldekrets. Folgende ergänzende Bemerkungen zu den Personen:

Adrian Ballmer	Der Betrag besteht überwiegend aus der variablen (erfolgsabhängigen) Entschädigung für die Bankrats-Mitglieder. Das fixe Bankrats-Honorar von durchschnittlich CHF 24'500 p.a. wurde jeweils ordnungsgemäss an die Staatskasse abgeführt.
Peter Zwick	Das Verwaltungsrats-Honorar aus dem Mandat bei den Rheinhäfen wurde persönlich vereinnahmt. Seine Nachfolger Isaac Reber und Thomas Weber haben die entsprechende Entschädigung für das Jahr 2013 hingegen ordnungsmässig an die Staatskasse überweisen lassen. Ebenfalls nicht abgeliefert wurden die Honorare für die Tätigkeit im Compliance&Compensation Komitee der Messe Schweiz.
Walter Mundschin	Er wurde als einer der Vertreter aus BL in den Unirat gewählt. Als Angestellter des Kantons wäre er gemäss Finanzkontrolle verpflichtet gewesen einen Teil der Bezüge gemäss § 43 abzuliefern. Allenfalls wäre eine teilweise Abgeltung in Form von Sitzungsgeldern bzw. Spesen analog RR Urs Wüthrich-Pelloli (siehe weiter unten) möglich gewesen, bei welchem die Hälfte des entsprechenden Betrages (CHF 10'000) auf das Landeskantlei-Konto überwiesen wurden, während die andere Hälfte als Sitzungsgelder/Spesen klassiert waren.
Niklaus Ullrich	Er vertritt den Kanton in der Trägerschaft der SRG. Die entsprechenden Beiträge unterliegen gemäss Finanzkontrollbericht § 43 und wurde persönlich vereinnahmt.

Die Finanzkontrolle hat zudem festgestellt, dass für das zentrale Konto bei der Landeskantlei kein geeignetes internes Kontrollsystem existiert.

3. Spesen & Sitzungsgelder

Beteiligungen bezahlen ihren Verwaltungsräten häufig Sitzungsgelder und Spesen-Entschädigungen. Für diese Kategorien gibt es im Kanton kein Reglement, ob und welche Beträge die Mandatsträger dem Staat abliefern müssen. Diese Lücke öffnet Tür und Tor für allgemein als zu hoch empfundene Spesen- bzw. Sitzungsentschädigungen.

Es ist zudem festzuhalten, dass alle Regierungsräte im Rahmen ihres Arbeitsvertrages gemäss § 31 des Personaldekrets zusätzlich zu den oben aufgeführten Entschädigungen und dem ordentlichen Regierungsratsgehalt, eine pauschale Spesenentschädigung von CHF 15'000 pro Jahr erhalten.

Die Subkommission stellt fest, dass diese Entschädigungen von zu 100% angestellten Personen erzielt wurden und diese für Tätigkeiten entschädigt wurden, welche im Rahmen ihrer Fachverantwortungen geleistet wurden.

Das Bundesgericht und verschiedene Kantone haben sich gewisse Leitplanken für diese Art von Entschädigungen etabliert. So dürfen Spesen- und Sitzungsgelder beispielsweise nicht höher als 25% der Verwaltungsrats honorare sein.

Spesen- und Sitzungsgelder werden im Vergleich zu Honoraren teilweise auch steuerlich unterschiedlich behandelt. Als tolerable Grenzwerte für Spesenentschädigungen findet man in der Praxis häufig Werte von 500 – 800 Franken je Halbtage, was ca. 130 – 200 Franken je Sitzungsstunde entspricht.

Die Finanzkontrolle weist in einigen Fällen auf potenziell überhöhte Spesen- und Sitzungsgelder hin. Das der Finanzkontrolle vorliegende Rechtsgutachten postuliert in einigen Fällen, dass ein Teil dieser

Gelder Lohncharakter hat, was durch deren Einstufung als AHV-pflichtiges Einkommen auf dem Lohnausweis noch untermauert wird. Entsprechend würden solche Anteile unter § 43 fallen und wären abgabepflichtig.

Die Subkommission hat durch die Finanzkontrolle neben den Spesen- und Sitzungsgeldern auch die geleisteten Sitzungsstunden der Mandatsträger erheben lassen.

Würde man in einer Modellrechnung die erhaltenen Entschädigungen auswerten und geht dabei von einem „tolerierbaren“ Entschädigungsansatz von CHF 200 je Sitzungsstunde aus, so liessen sich die folgenden Gesamtbeträge ermitteln, welche über diesem Modell-Satz von 200 Franken liegen:

	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Adrian Ballmer	10 886	12 002	14 803	14 419	9 417	61 527
Peter Zwick	5 380	3 061	6 133	12 450	950	27 974
Urs Wüthrich	6 000	6 000	6 000	5 000	5 000	28 000
Sabine Pegoraro	0	0	1 050	2 807	1 166	5 024
Isaac Reber	0	0	0	0	0	0
Jörg Krähenbühl	6 807	7 261	12 113	0	0	26 181
Walter Mundschin	0	0	0	0	0	0
Niklaus Ullrich	0	0	0	0	0	0
TOTAL	29 073	28 324	40 099	34 676	16 533	148 706

Die Finanzkontrolle stellt in ihrem Bericht diverse Fälle von eventuell überhöhten Spesen und Sitzungsgeldern fest. Sie empfiehlt dringend klare Regeln für die Zukunft zu erlassen. Eine allfällige Gesetzwidrigkeit ist in den diversen Fällen aufgrund fehlender Regeln jedoch schwierig zu postulieren. Deshalb sei hier auf einige spezielle Fälle verwiesen:

- Adrian Ballmer Bei der Gebäudeversicherung und beim Kraftwerk Birsfelden ergibt sich eine kalkulatorische Entschädigung von 400-500 Franken je Sitzungsstunde.
- Peter Zwick Die Sitzungsgelder / Spesen für die Arbeit im VR der Messe CH wurden mit 400 - 500 Franken je Sitzungsstunde entschädigt.
- Jörg Krähenbühl Hier fallen insbesondere die hohen Entschädigungen für das Mandat beim Kraftwerk Birsfelden auf. Diese beinhalten ein Abschiedsgeschenk von CHF 8'000 nach 4 Jahren Tätigkeit im VR.
- Urs Wüthrich-Pelloli Im Gegensatz zu den (privaten) Uniräten, welche mit CHF 20'000 p.a. entschädigt werden, erhält Urs Wüthrich-Pelloli lediglich CHF 10'000 p.a. als Sitzungsgeld/Spesenentschädigung auf sein Privatkonto überwiesen. Die anderen CHF 10'000 werden ordnungsgemäss als Honorar an die Staatskasse überwiesen. Diese Regelung ist bereits länger in Kraft und wurde vom Vorgänger übernommen. Gemäss Analyse kann man zum Schluss kommen, dass zumindest die Hälfte dieser Entschädigung potenziell zu hoch ist.

Die Analyse der Spesen-Ansätze basiert auf den effektiv absolvierten Sitzungsstunden der Mandatsträger. Einen allfälligen Einbezug von Vorbereitungszeit in die Entschädigung wertet die Subkommission als problematisch, widerspricht dies doch teilweise der Praxis bei land- und regierungsrätlichen Kommissionen, wo Vorbereitungsantrag lediglich gegen konkreten und bewilligten Einzelnachweis entschädigt wird.

Die Subkommission stellt fest, dass unter den untersuchten Kantonsvertretern eine teilweise stark unterschiedliche Praxis bezüglich des Umgangs mit Honoraren, Spesen und Sitzungsgeldern existiert.

E. Empfehlungen / Massnahmen

1. Sofortmassnahmen

Zur Wahrung der Interessen des Kantons empfiehlt die Subkommission der Regierung die folgenden Sofortmassnahmen:

1. Sofortige Anweisung an alle Gesellschaften, in denen Regierungsmitglieder oder Angestellte des Kantons (welche dem Personaldekret des Kantons unterstehen) Mandate ausüben, ausnahmslos alle Honorare, Spesen und Sitzungsgelder der Kantonsvertreter nur noch an das zentrale Konto bei der Landeskanzlei zu tätigen.
2. Für alle potenziell gesetzwidrigen Zahlungen (§ 43 Personaldekret) ist ein rechtlich einwandfreier Rückforderungsprozess einzuleiten. Dieser berücksichtigt insbesondere auch die Gewährung des rechtlichen Gehörs und allfällige Verjährungsfristen, damit der Kanton möglichst schadlos gehalten werden kann.

2. Zukunftslösung

Der Finanzkontrollbericht wie auch die Oberaufsichtsprüfung haben ergeben, dass bezüglich Spesen und Sitzungsgeldern von kantonalen Mandatsträgern Regelungsbedarf besteht. Diese Regelung sollte entlang der folgenden Punkte bis spätestens 31. März 2014 eingeführt werden:

- Keine direkten Auszahlungen von Honoraren, Spesen und Sitzungsgelder von Kantonsbeteiligungen mehr an die Kantonsvertreter in den Beteiligungen
- Entsprechende Vergütungen von Beteiligungen werden automatisch der Staatskasse überwiesen.
- Es wird ein internes Kontrollsystem mit klaren Verantwortlichkeiten eingeführt, mit welchem die Umsetzung der neuen Regelungen kontrolliert werden kann.
- Im Beteiligungsbericht sind zukünftig die detaillierten Entschädigungen offenzulegen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass sich kantonale Mandatsträger in einem schwierigen Spannungsfeld bewegen, welches sie auch persönlichen Risiken aussetzt. Viele der Vertretungen von Magistraten in Leitungsgremien von Beteiligungen sind historisch gewachsen und unter Umständen nicht mehr zeitgemäss. Entsprechend empfiehlt die Subkommission:

- Die Entwicklung einer Corporate Governance Richtlinie für den Kanton.
- Eine Überprüfung der Kantonsvertretungen in ihren Beteiligungen.

3. Folgeprüfungen und einzuholende Berichte

Der Finanzkontrollbericht und die Oberaufsichts-Prüfung der Finanzkommission konzentrierten sich in ihren Untersuchungen auf die 20 grössten Gesellschaften und die ordnungsgemässe Handhabung von Honoraren, Spesen und Sitzungsgeldern. Nicht überprüft wurden die kleineren Gesellschaften oder die korrekte steuerliche Behandlung der entsprechenden Gelder.

Aufgrund der Erkenntnisse aus den Prüfarbeiten empfiehlt die Subkommission der Finanzkommission der Regierung den Auftrag zu erteilen, von der Steuerverwaltung einen Bericht über die von ihr genehmigten Spesen- und Entschädigungsreglemente der tangierten Gesellschaften zu verlangen und den Bericht der Finanzkommission und der Finanzkontrolle zur Kenntnis zu bringen. Auf Grundlage dieses Berichtes wird die Finanzkontrolle ersucht, allenfalls ergänzende Prüfungen durchzuführen.

F. Anträge

Die Subkommission empfiehlt der Finanzkommission einen pro-aktiven, offensiven Umgang mit den unerfreulichen Ergebnissen und Erkenntnissen dieser Oberaufsichtsprüfung. Um den Reputations-Schaden für den Kanton zu minimieren, sollten die unangenehmen Fakten offen auf den Tisch gelegt werden und auch im Landrat debattiert werden können. Entsprechend stellt die Subkommission die folgenden Anträge an die Gesamt-Finanzkommission:

1. Vom Subkommissions-Bericht und von den darin vorgeschlagenen Empfehlungen und Massnahmen (siehe entsprechende Abschnitte auf Seite 7 und 8) wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Der Subkommissions-Bericht wird publiziert und mit einem kurzen Einleitungsbericht der Finanzkommission an den Landrat zur Behandlung und zur zustimmenden Kenntnisnahme und Umsetzung an den Regierungsrat überwiesen.
3. Die Finanzkommission stimmt der Veröffentlichung des Finanzkontroll-Berichts als Anhang zum Finanzkommissions-Bericht zu.