ARN
FRIEDERICH
STRECKER
BUCHLI
BRÜLHART
Recht & Governance

Mediensperrfrist:
Freitag, 20. November 2020, 9.00 Uhr

Stadtrat Luzern

Externe Untersuchung:

Verkehrsbetriebe Luzern AG / vbl verkehrsbetriebe luzern ag

Bericht über die Ergebnisse der externen Untersuchung zur Rolle der vbl-Gruppe, der Stadt Luzern als Eignerin und weiterer Beteiligter im Zusammenhang mit der Abgeltung von Leistungen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs

Bern, 9. Oktober 2020

Ueli Friederich / Mirjam Strecker

Dr. Daniel Arn, Rechtsanwalt
Dr. Ueli Friederich, Rechtsanwalt
Dr. Mirjam Strecker, Rechtsanwältin, LL.M.
Dr. Marcel Brülhart, Rechtsanwalt
Martin Buchli, Rechtsanwalt, LL.M.

Konsulenten:
Prof. Dr. Markus Müller, Rechtsanwalt
Ueli Seewer, Ökonom HWV

Kramgasse 70 | Postfach 568
3000 Bern 8
T 031 312 33 30 | F 031 312 24 64
friederich@recht-governance.ch
www.recht-governance.ch

Inhalt

1 Ausgangslage und Auftrag ... 4
1.1 Ausgangslage ... 4
1.2 Auftrag und Fragen ... 4
2 Zur Untersuchung ... 7
2.1 Charakter der Untersuchung ... 7
2.2 Vorgehen ... 8
2.3 Dokumentation ... 9
2.4 Inhalt des vorliegenden Berichts ... 10
3 Die Verkehrsbetriebe Luzern (vbl-Gruppe) ... 11
3.1 Vorbemerkung zur Terminologie ... 11
3.2 Ausgliederung der Verkehrsbetriebe Luzern ... 12
3.3 Errichtung der Holdingstruktur ... 13
3.4 Organisation ... 14
3.4.1 Rechtsgrundlagen ... 14
3.4.2 Zuständigkeitsordnung gemäss Statuten und Organisationsreglement ... 15
3.4.3 Funktionendiagramm ... 16
3.5 Ressourcen ... 17
3.6 Finanzen ... 17
3.6.1 Konzerninterne Leistungsverrechnungen ... 17
3.6.2 Rechnungslegung ... 19
3.6.3 Entschädigung der Mitglieder der Geschäftsleitung ... 19
3.7 Risikomanagement und konzerninterne Aufsichtsinstrumente ... 21
3.7.1 Allgemeines ... 21
3.7.2 Rechnungsrevision ... 21
3.7.3 Internes Kontrollsystem (IKS) ... 23
3.7.4 Risk Management ... 24
4 Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern ... 27
4.1 Rechtsgrundlagen ... 27
4.2 Beteiligungsmanagement bis 2019 ... 27
4.2.1 Zuständigkeiten ... 27
4.2.2 Grundsätze für das Controlling ... 28
4.2.3 Berichterstattung, Controllinggespräche ... 28
4.2.4 Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat ... 29
4.3 Eignerstrategie für die Verkehrsbetriebe Luzern AG ... 30
4.3.1 Allgemeines ... 30
4.3.2 Finanzielle Vorgaben und Ziele ... 31
4.3.3 Umsetzung in der Unternehmensstrategie des Verwaltungsrats ... 33
4.4 Neuregelung des Beteiligungsmanagements im Jahr 2019 ... 34
4.4.1 Grundsätze gemäss Beteiligungsreglement ... 34
4.4.2 Beteiligungsstrategie 2019-2022 ... 35
4.4.3 Richtlinie des Stadtrats über das Beteiligungsmanagement ... 35
4.4.4 Stand der Umsetzung ... 36
5 Öffentlicher Personenverkehr ... 37
5.1 Rechtsgrundlagen ... 37
5.1.1 Bundesrecht ... 37

5.1.2 Kantonales Recht ... 37
5.2 Konzession ... 38
5.3 Bestellung von Verkehrsangeboten ... 38
5.3.1 Ausschreibung ... 38
5.3.2 Zielvereinbarung ... 39
5.3.3 Bestellverfahren ... 39
5.3.4 Organisation ... 40
5.4 Abgeltung der Leistungen ... 40
5.4.1 Allgemeines ... 40
5.4.2 Rechnungswesen ... 43
5.4.3 Gewinne ... 43
5.5 Subventionsrechtliche Prüfung der Rechnungen durch das BAV ... 44
6 Chronologie der Ereignisse ... 47
6.1 Vorbemerkungen ... 47
6.2 Zeitraum 2001 bis Ende 2009 (Ausgliederung bis Errichtung Holdingstruktur) ... 47
6.3 Zeitraum 2010 bis Ende 2017 (Geschäftstätigkeit der vbl ag in der vbl-Gruppe) ... 59
6.4 Zeitraum ab Anfang 2018 (PostAuto-Affäre und Folgen) ... 82
7 Zusammenfassende Feststellungen und Würdigung ... 111
7.1 Finanzielle Vorgaben und Erwartungen der Stadt ... 111
7.2 Holdingstruktur der vbl-Gruppe und konzerninterne Verhältnisse ... 112
7.2.1 Errichtung der Holdingstruktur ... 112
7.2.2 Mitwirkung und Information der Stadt ... 115
7.2.3 Transferpreise ... 115
7.2.4 Rechnungslegung ... 116
7.3 Auftritt und Geschäftstätigkeit der vbl ag ... 117
7.3.1 Auftritt und Selbstverständnis der Verantwortlichen der vbl-Gruppe ... 117
7.3.2 Verhältnis zu den Bestellern ... 118
7.3.3 Überprüfung der Struktur, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung durch das BAV ... 121
7.3.4 Warnsignale ... 121
7.3.5 Würdigung ... 122
7.4 Folgen der PostAuto-Affäre ... 123
7.4.1 Allgemeines ... 123
7.4.2 Bericht Ernst & Young ... 123
7.4.3 Neuverhandlung der Offerte 2018/2019 ... 125
7.4.4 Bericht Gfeller + Partner AG und Folgen ... 126
7.5 Kenntnisstand des Verwaltungsrats ... 126
7.6 Information und Rolle der Stadt ... 127
7.6.1 Informationskanäle ... 127
7.6.2 Controllinggespräche ... 128
7.6.3 Aussprache in der GPK vom 18. Oktober 2018 ... 130
7.6.4 Kenntnisstand und Reaktionen des Stadtrats ... 130
7.6.5 Einzelne Mitglieder des Stadtrats ... 132
7.6.6 Stabstelle politisches Controlling bzw. Beteiligungscontrolling ... 133
7.6.7 Geschäftsprüfungskommission ... 133
7.6.8 Beurteilung ... 134
7.7 Anmerkungen aus rechtlicher Sicht ... 135
7.7.1 Allgemeine subventionsrechtliche Aspekte ... 135
7.7.2 Begriff «Unternehmen» in Konzernverhältnissen ... 137

7.7.3 Wirtschaftliche Betrachtungsweise / Durchgriff ... 139
7.7.4 Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ... 141
7.7.5 Fazit ... 143
7.7.6 Vertrauensschutz? ... 143
7.7.7 Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Aufsicht ... 144
7.7.8 Strafrechtliche Relevanz? ... 147
8 Beantwortung der Fragen ... 149
8.1 Fragen zur Holdingstruktur und zu konzerninternen Verhältnissen ... 149
8.2 Fragen zu finanziellen Vorgaben ... 152
8.3 Fragen zur Subventionierung des regionalen Personenverkehrs ... 154
8.4 Fragen zu Instrumenten und zum Verhalten der Verantwortlichen der vbl-Gruppe ... 161
8.5 Fragen zum Kenntnisstand und zur Rolle städtischer Organe ... 165
8.6 Fragen zu Schlussfolgerungen ... 168
9 Abschliessende Bemerkungen ... 171
9.1 Gesamtbeurteilung ... 171
9.2 Überlegungen aus Governance-Sicht ... 172
Anhang ... 177

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

1 Am 28. Februar 2020 veröffentlichte der «Blick» online einen Artikel mit dem Titel «Alles sollte unter dem Deckel bleiben – Auch Luzerner Verkehrsbetriebe haben beschissen». Unter Hinweis auf die PostAuto-Affäre wird berichtet, dass neben der BLS und der SBB auch die Verkehrsbetriebe Luzern (VBL) «zu viele Subventionen eingesackt» hätten. Blick wisse, dass «man in der Zentralschweiz die Angelegenheit möglichst unbemerkt von der Öffentlichkeit regeln wollte», obwohl seit über einem Monat ausgemacht sei, «dass die VBL dem Verkehrsverbund Luzern (VVL) mehr als 16 Millionen Franken zurückzahlen muss». Der Luzerner Fall unterscheide sich von den am Freitagmorgen publik gemachten Fällen «dadurch, dass alles unter den Tisch gewischt werden sollte». Die Meldung löste in der Politik und in den Medien einiges Echo aus. Noch am 28. Februar 2020 reichten Mitglieder des Grossen Stadtrats von Luzern namens der SP/JUSO-Fraktion die dringliche Interpellation 388 «Vertuschungsversuch bei der vbl?» ein. Am 2. März 2020 folgte die durch zwei weitere Parlamentsmitglieder namens der SVP-Fraktion eingereichte dringliche Interpellation 389 «Subventionsskandal bei der Verkehrsbetriebe Luzern AG». Das Thema gab auch Anlass zu Anfragen und parlamentarischen Vorstössen im Kantonsrat und war Gegenstand einer Reihe von Beiträgen in der Tagespresse und im Fernsehen SRF.

2 Der Stadtrat von Luzern beantwortete die dringlichen Interpellationen 388 und 389 in der Sitzung des Grossen Stadtrats am 12. März 2020. Er erklärte, er nehme die Angelegenheit sehr ernst, wolle zeitnah die Fakten prüfen und die notwendigen Schritte einleiten. Er erwarte eine vollumfängliche Transparenz und die lückenlose Aufklärung sowie eine tragfähige Lösung für eine zukünftige, gute, vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten, insbesondere zwischen der VBL, dem VVL und dem Bundesamt für Verkehr (BAV). Er wolle zu diesem Zweck eine unabhängige externe Beurteilung in Auftrag geben und die Geschäftsprüfungskommission in die Formulierung der Fragestellungen einbeziehen.

1.2 Auftrag und Fragen

3 Nach einer ersten Besprechung eines möglichen Untersuchungsauftrags und der zu untersuchenden Fragen des links Unterzeichnenden mit Herrn Daniel Egli, Stadtschreiberin-Stellvertreter, Frau Ursula Eiholzer, Stabsstelle Beteiligungscontrolling der Finanzdirektion, und Herrn Gianluca Pardini, Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrats (GPK), vom 25. Mai 2020 beauftragte der Stadtrat am 10. Juni 2020 die Kanzlei Recht & Governance mit einer externen Untersuchung zur Verkehrsbetriebe Luzern AG und der vbl verkehrsbetriebe luzern ag. Im Rahmen dieser Untersuchung sollen verschiedene Fragen gemäss dem Fragenkatalog des Stadtrats vom 10. Juni 2020 zur Holdingstruktur, zu Aufsichts- und Informationspflichten des Verwaltungsrats, zu den Aufsichtspflichten des Stadtrats, zur Oberaufsicht der GPK und zu den Rollen der verschiedenen Partner sowie die generelle Abschlussfrage beantwortet werden, ob Personen einen finanziellen Nutzen aus der Angelegenheit gezogen haben.

4 Die Fragen des Stadtrats können in Anlehnung an die Systematik im Fragenkatalog vom 10. Juni 2020 wie folgt thematisch gegliedert werden:[1]

---

1 Die Fragen werden im Folgenden wörtlich wie im Fragenkatalog des Stadtrats wiedergegeben, aber thematisch teilweise etwas neu gruppiert.

Holdingstruktur und konzerninterne Verhältnisse

1. Wann wurde die Holdingstruktur beschlossen? Von wem? Was wurde damit bezweckt? Gab es hierzu eine externe Empfehlung? Was wurde unternommen, damit keine strafbaren Handlungen gegen das Subventionsgesetz stattfinden?
2. War der Stadtrat (als Eignerin) bei der Implementierung der Holdingsstruktur beteiligt?
3. Wie war die Verrechnungspraxis konkret aufgebaut (vgl. Gfeller-Bericht; Klärung Beziehungen Mutter-/Tochtergesellschaften)?
4. Wie wurden die Abgeltungen konkret ermittelt (Offerten, effektive Abrechnung -> vgl. Gfeller-Bericht)?
5. Wer war innerhalb der vbl verantwortlich für die Erstellung der Offerten und Abrechnungen?
6. War die Auflösung der Holdingstruktur oder die Einführung von Swiss GAAP FER bei den vergangenen Generalversammlungen ein Thema?

Finanzielle Vorgaben

7. In den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben (früher übergeordnete politische Ziele), welche vom Grossen Stadtrat beschlossen werden, ist als Ziel die Stärkung der Eigenmittel verankert. Hatte diese Zielsetzung Einfluss auf das Verhalten der Verantwortlichen der vbl?
8. Führte der Stadtrat eine Diskussion über einen möglichen Zielkonflikt zwischen den finanziellen Vorgaben an die VBL (u.a. betr. Dividendenausschüttung an die Stadt) und den regulatorischen Vorgaben?
9. Hat der Verwaltungsrat der Geschäftsleitung Gewinnvorgaben gemacht? Welche finanziellen Ziele verfolgte der Verwaltungsrat in der Unternehmensstrategie?
10. Ist für die Höhe der variablen Lohnanteile der VBL-Geschäftsleitung der erzielte Gewinn ein Faktor?

Subventionierung des regionalen Personenverkehrs

11. Die Offerten für die Jahre 2018 und folgende wurden im Jahr 2018 neu verhandelt. Weshalb wurde nicht bereits damals der Schluss gezogen, dass die Abgeltungen der früheren Jahre zu überprüfen sind?
12. Welche Rolle spielte das BAV? Wie klar war seine Rolle und wie unterscheidet sie sich vor und nach 2018?
13. Wie klar waren die Vorgaben des BAV?
14. Wer ist in welchem Masse für die Aufsicht über die VBL zuständig (Eignerin, BAV, VVL)?
15. Wie ist die Verrechnungspraxis aus subventionsrechtlicher Sicht zu beurteilen? Liegt ein strafrechtlich relevantes Verhalten vor?
16. Wer ist für eine allenfalls unrechtmässige Verrechnungspraxis verantwortlich (VBL, BAV, VVL, externe Revision)?

17. Hat die VBL versucht, die zuständigen Behörden in den gesetzlichen Kontrollen zu behindern?

Instrumente und Verhalten der Verantwortlichen der vbl-Gruppe

18. Welches sind die wichtigsten internen Aufsichtsinstrumente der VBL und wurden deren Ergebnisse regelmässig durch Verwaltungsrat und Eignerin berücksichtigt?

19. Diskutierte der Verwaltungsrat den Zielkonflikt von Gewinnen aus dem öffentlich bestellten und über Abgeltungen finanzierten Verkehrsangebot und den regulatorischen Vorgaben?

20. Wurde die nun beanstandete Verbuchungspraxis und die Rechnungslegung im Verwaltungsrat thematisiert?

21. Wie lautet der Prüfauftrag des VBL-Verwaltungsrates an die externe Revisionsstelle? Gab es von ihrer Seite Warnungen? Wurde durch sie geprüft, ob die Subventionen der öffentlichen Hand in der Jahres- und Konzernrechnung korrekt ausgewiesen werden?

22. War die Berichterstattung der VBL über die Unternehmensrisiken genügend?

23. Hat der Verwaltungsrat die Eignerin vollständig und zeitnah über die Diskussionen mit dem VVL informiert?

24. Hat der Verwaltungsrat der Eignerin den Bericht von Ernst & Young aus dem Jahr 2018 zugestellt?

Kenntnisstand und Rolle städtischer Organe

25. Ab welchem Zeitpunkt hatte der Stadtrat Kenntnis über mögliche zu hohe Subventionen? Was hat der Stadtrat daraus gefolgert und unternommen?

26. Ab welchem Zeitpunkt hatte der Stadtrat Kenntnis, dass der VVL eine Sonderprüfung einleitet? In welcher Form hat der Stadtrat die GPK darüber informiert?

27. Hat der Stadtrat seine Pflichten in dieser Sache gegenüber der GPK wahrgenommen? Hätte der Stadtrat weitere Pflichten gegenüber der GPK gehabt? Welche?

28. Worauf kann sich die Oberaufsicht des Parlaments im vorliegenden Sachverhalt erstrecken?

29. Wie hat die GPK ihre Rolle wahrgenommen? Wie ist die GPK mit der Thematik umgegangen (insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der langjährige Finanzchef der vbl zeitgleich GPK Mitglied war)?

Schlussfolgerungen

30. Gibt die Untersuchung Hinweise darauf, dass jemand der Beteiligten einen finanziellen Nutzen aus der ganzen Sache gezogen hat?

31. Wie könnte die Transparenz gefördert werden?

32. Gibt es neben der vom Stadtrat zur Verbesserung der Transparenz verlangten Einführung der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER weitere Massnahmen, um solche Vorkommnisse in Zukunft zu verhindern?

2 Zur Untersuchung

2.1 Charakter der Untersuchung

5 Der Stadtrat ist nach Art. 36 Abs. 2 Bst. d der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999 (GO) verantwortlich für den der Stadt obliegenden Vollzug des eidgenössischen und kantonalen Rechts. Er leitet und beaufsichtigt die Stadtverwaltung (Art. 36 Abs. 2 Bst. h GO). Die Verkehrsbetriebe Luzern AG ist eine Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR mit der Stadt als Alleinaktionärin und nicht Teil der Stadtverwaltung, erfüllt aber Aufgaben im Auftrag der Stadt. Die Stadt ist dementsprechend nach § 45 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG)[2] und nach Art. 10 Bst. i des Reglements vom 21. Mai 2019 über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR),[3] zur (gemeinderechtlichen) Aufsicht über die Verkehrsbetriebe Luzern AG verpflichtet. Die in Auftrag gegebenen Abklärungen haben sowohl das Funktionieren städtischer Organe (Stadtrat, GPK) als auch das Verhalten der Verantwortlichen der Verkehrsbetriebe Luzern zum Gegenstand. Soweit sie sich auf die VBL oder auf andere Stellen ausserhalb des Stadtrats und der Stadtverwaltung beziehen, stellen sie keine Administrativuntersuchung des Stadtrats «in eigener Sache» im herkömmlichen Sinn dar, können aber als aufsichtsrechtliche Vorkehr des Stadtrats verstanden werden.

6 Das kantonale Recht und das kommunale Recht der Stadt Luzern enthalten keine besonderen Vorschriften für Untersuchungen wie die vorliegende. Allgemein verbindliche Vorgaben zu solchen Untersuchungen bestehen nicht. In der Praxis und teilweise auch in der Lehre wird unterschieden zwischen blossen formfreien («formlosen») Abklärungen, Administrativuntersuchungen, förmlichen amtlichen Untersuchungen nach Massgabe des anwendbaren Verfahrensrechts und Disziplinaruntersuchungen, die sich gegen konkrete Personen richten und in denen die von der Untersuchung betroffene Person dementsprechend Parteistellung hat.[4] Die vorliegende Untersuchung stellt keine Disziplinaruntersuchung und auch keine förmliche amtliche Untersuchung dar, in deren Rahmen prozessuale Zwangsmittel, beispielsweise im Sinn des Gesetzes vom 3. Juli 1972 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG),[5] angewendet werden könnten. Nicht möglich sind unter diesen Umständen namentlich Zeugeneinvernahmen. Ungeachtet dessen soll sie sich indes auch nicht, wie eine blosse formfreie Abklärung, im «rechtsfreien Raum» bewegen.

7 Die in Auftrag gegebene Untersuchung hat im Wesentlichen den Charakter einer Administrativuntersuchung. Eine solche betrifft zwar typischerweise und in der Regel verwaltungsinterne Vorgänge, doch sind in der Praxis unter Umständen durchaus auch Vorkommnisse ausserhalb des untersuchenden Gemeinwesens Gegenstand einer Administrativuntersuchung. Enthält das anwendbare Recht – wie im vorliegenden Fall – keine konkreten gesetzlichen Vorschriften, halten sich die Untersuchungsbeauftragen in der

---

2 SRL Nr. 150.

3 sRSL Nr. 0.5.1.1.3.

4 Zu unterschiedlichen Formen der Untersuchung z.B. JÜRG WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Bern 1999, Art. 86, Art. 1 ff., 8 ff. Neustens auch JASMINA BUKOVAC/FELIX STREBEL/FELIX UHLMANN, Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung?, Die Qual der Verfahrenswahl und verfahrensrechtliche Herausforderungen, in: LeGes 31 (2020) 2.

5 SRL Nr. 40.

Regel an die Vorgaben in den Art. 27a ff. der eidgenössischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV)[6] für Administrativuntersuchungen des Bundes als Instrument der Verwaltungsaufsicht, mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a Abs. 1 RVOV). Eine solche Untersuchung richtet sich nicht gegen bestimmte Personen (Art. 27a Abs. 2 RVOV), kann aber unter Umständen dazu führen, dass weitere Verfahren ausgelöst werden, womit den am Verfahren Beteiligten bestimmte Rechte zustehen müssen. Die in die Untersuchung einbezogenen Behörden und Personen haben unter Vorbehalt entgegenstehender Geheimhaltungsinteressen Gelegenheit, alle Akten, die sie betreffen, einzusehen und dazu Stellung zu nehmen (Art. 27g Abs. 4 RVOV), und Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 27g Abs. 5 RVOV). Diese Vorgaben sind im vorliegenden Fall, sinngemäss angewendet worden. Mit Blick darauf, dass die Untersuchung zu einem guten Teil Vorgänge ausserhalb der Stadtverwaltung zum Gegenstand hat und die Unterzeichnenden zu einem guten Teil Einsicht in Akten genommen haben, die dem Stadtrat nicht (ohne Weiteres) zugänglich sind, werden die angelegten Untersuchungsakten entgegen Art. 27j Abs. 1 RVOV nicht mit dem vorliegenden Bericht dem Stadtrat übergeben.

2.2 Vorgehen

8 Nach der Erteilung des Auftrags besprach der links Unterzeichnende am 17. Juni 2020 erste Fragen zum Sachverhalt und zu befragenden Personen mit dem Stadtschreiberin-Stellvertreter. Er ersuchte diesen mit Schreiben vom 17. Juni 2020 und die Stabsstelle Beteiligungscontrolling mit Schreiben vom 22. Juni 2020 um weitere Angaben und Unterlagen und die GPK am 17. Juni 2020 um Zustellung der Protokollauszüge zum Austausch der GKP mit verschiedenen Beteiligten vom 28. Mai 2020 und der in diesem Zusammenhang unterbreiteten Unterlagen.

9 Gestützt auf eine erste Sichtung der verfügbaren Unterlagen hörten die Unterzeichnenden in der Zeit zwischen dem 25. Juni und dem 7. Juli 2020 verschiedene Personen an, nämlich (in alphabetischer Reihenfolge)

- Frau Franziska Bitzi Staub, Stadträtin,
- Herrn Adrian Borgula, Stadtrat,
- Herrn Thomas Buchmann, Präsident Verbundrat Verkehrsverbund Luzern VVL, und Herrn Pascal Süess, Geschäftsführer VVL,
- Herrn Dr. Peter Füglistaler, Direktor BAV,
- Herrn Martin Merki, Stadtrat, sowie
- Herrn Dr. Norbert Schmassmann, Direktor VBL, und Herrn Daniel Sidler, Leiter Finanzen & IT VBL.

10 Ziel der Anhörungen war es einerseits, die Informationen aufgrund erster gesichteter Dokumente zu vervollständigen und wo nötig zu präzisieren, und anderseits, eine Einschätzung der angehörten Personen zu verschiedenen Punkten zu erhalten. Die Anhörungen sind protokolliert worden. Die befragten Personen hatten die Gelegenheit, die Protokollentwürfe durchzusehen und Korrekturen anzubringen. Die korrigierten

6 SR 172.010.1.

Protokolle sind zu Akten genommen worden.

11 Verschiedene angehörte Personen stellten den Untersuchungsbeauftragten bereits anlässlich der Anhörung oder im Anschluss an diese weitere Informationen und Unterlagen zur Verfügung.

12 Für die vertiefte Prüfung verschiedener Fragen zum Sachverhalt sichtete die rechts Unterzeichnende am 21. Juli und am 5. August 2020 am Sitz der Verkehrsbetriebe Luzern zahlreiche Dokumente, darunter Protokolle des Verwaltungsrats, Unterlagen zu behandelten Geschäften und interne, vertrauliche Berichte. Die Sichtung beschränkte sich in vielen Fällen auf die Einsichtnahme vor Ort; eine Reihe von Dokumenten sind den Unterzeichnenden in der Folge aber auch zugestellt worden. Verhältnismässig zahlreiche weitere Akten sind zu einem späteren Zeitpunkt den Unterzeichnenden zugestellt oder durch diese erbeten worden.

13 Die Untersuchungsbeauftragten haben einen ersten, als vertraulich bezeichneten Entwurf des vorliegenden Berichts am 31. August 2020 (VBL) bzw. am 1. September 2020 auszugsweise den betroffenen Personen oder Stellen zur Stellungnahme unterbreitet, soweit diese zitiert werden oder über sie berichtet wird. Die vorliegende Schlussfassung trägt den eingegangenen Stellungnahmen Rechnung, soweit Angaben zum Sachverhalt zu korrigieren, zu ergänzen oder zu präzisieren waren. Allerdings gab namentlich die teilweise harsche, auch an die Öffentlichkeit getragene Kritik der VBL an der angeblich einseitigen und vorverurteilenden Darstellung im (vertraulichen und in dieser Form auch nur der VBL zugestellten) Auszug aus dem Berichtsentwurf nur vereinzelt Anlass zu Anpassungen. Auf den wiederholt erhobenen Vorwurf akten- und wahrheitswidriger Feststellungen wird soweit angezeigt im Rahmen der zusammenfassenden Feststellungen und Würdigungen (nachfolgende Ziffer 7) einzugehen sein. Nicht entsprechen konnten die Unterzeichnenden der grundsätzlichen Kritik am Untersuchungsgegenstand und am gewählten Verfahren und der Forderung nach weiter gehenden Untersuchungen und Beurteilungen ausserhalb des erteilten Auftrags; es wird gegebenenfalls Sache des Stadtrats sein zu entscheiden, ob zusätzliche Abklärungen in Auftrag zu geben sind. Die Unterzeichnenden erlauben sich in diesem Zusammenhang die Anmerkung, dass der vorliegende Bericht auch nicht oder nur mit grosser Zurückhaltung zu Interna der VBL Stellung nimmt, die Fragen aufwerfen mögen, aber für die Beantwortung der Untersuchungsfragen nicht von Bedeutung sind.

14 Auf Verlangen der VBL ist deren (zweite) Stellungnahme vom 25. September 2020 diesem Bericht als Anhang beigelegt. Ebenfalls beigelegt sind auf Wunsch bzw. mit dem Einverständnis der Betroffenen die (kurzen) Stellungnahmen des BAV und des VVL. Der Forderung der VBL, ihre Stellungnahme in den Bericht selbst zu integrieren, sind die Unterzeichnenden nicht nachgekommen. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur für eine Untersuchung der vorliegenden Art sehr aussergewöhnlich, sondern auch geeignet, die Rolle der Beteiligten zu verwischen. Es muss der VBL überlassen bleiben zu entscheiden, in welcher Art sie gegebenenfalls gegenüber dem Stadtrat oder allfälligen weiteren Empfängern dieses Berichts reagieren will.

2.3 Dokumentation

15 Die Untersuchungsbeauftragten haben unter anderem vom Stadtschreiberin-Stellvertreter, von der Stabsstelle Beteiligungscontrolling, vom Bundesamt für Verkehr (BAV) und von der Geschäftsprüfungskommis-

sion des Grossen Stadtrats Akten zugestellt erhalten. Der Verkehrsverbund Luzern (VVL) hat selber zunächst keine Unterlagen zur Verfügung gestellt, aber die Verkehrsbetriebe ermächtigt, auch den VVL betreffende Dokumente auszuhändigen; zu einem späteren Zeitpunkt hat der VVL einzelne Dokumente zu Akten gegeben. Die Verkehrsbetriebe haben den Unterzeichnenden Einsicht in Akten vor Ort gewährt und überdies eine grössere Anzahl von Dokumente ausgehändigt, teilweise mit der Auflage, dass die konkreten Dokumente selbst im Untersuchungsbericht nicht explizit erwähnt, sondern lediglich für die Meinungsbildung der Untersuchungsbeauftragten verwendet werden. Der vorliegende Bericht stützt sich auch auf solche Unterlagen und verwendet, wo dies zur Begründung der Feststellungen und Würdigungen angezeigt erscheint, auch nicht näher spezifizierte Zitate aus solchen.

16 Vor Ort eingesehen oder zugestellt erhalten haben die Untersuchungsbeauftragten insgesamt weit über 1000 Dokumente. Soweit diese den Unterzeichnenden ausgehändigt worden sind, sind sie in insgesamt sechs Bundesordnern abgelegt worden. Mit Blick darauf, dass die vorliegende Untersuchung nicht eine Administrativuntersuchung der Stadt Luzern «in eigener Sache» im üblichen Sinn darstellt, sondern zu einem guten Teil das Verhalten der Verkehrsbetriebe Luzern und ihrer Verantwortlichen, d.h. externer Stellen, zum Gegenstand hat und entsprechende Unterlagen aus Gründen der Vertraulichkeit nicht ohne Weiteres Dritten zugänglich gemacht werden dürfen, haben die Unterzeichnenden die Untersuchungsakten dem vorliegenden Bericht entgegen Art. 27j Abs. 1 RVOV nicht beigelegt.

2.4 Inhalt des vorliegenden Berichts

17 Der vorliegende Bericht stellt im Folgenden zunächst die tatsächliche und rechtliche Ausgangslage dar und beschreibt in groben Zügen die Organisation der Verkehrsbetriebe Luzern (vbl-Gruppe; nachfolgende Ziffer 3), das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern als Eignerin und Alleineigentümerin der Verkehrsbetriebe Luzern AG (nachfolgende Ziffer 4) sowie das Bestellverfahren und andere Aspekte im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs (nachfolgende Ziffer 5). Diesen Ausführungen folgen eine detaillierte Chronologie der Ereignisse, soweit sie für die Beantwortung der eingangs gestellten Fragen bedeutsam erscheinen (nachfolgende Ziffer 6), und zusammenfassende Feststellungen zum Sachverhalt und eine Würdigung desselben (nachfolgende Ziffer 7). Gestützt auf diese Ausführungen werden die einzelnen eingangs gestellten Fragen in konzentrierter Form beantwortet (nachfolgende Ziffer 8). Der Bericht schliesst mit einer kurz gefassten Gesamtbeurteilung und einigen grundsätzlichen Anmerkungen aus Governance-Sicht (nachfolgende Ziffer 9).

18 Der vorliegende Bericht gibt aktenkundige Äusserungen im Interessse einer möglichst authentischen und «ungefilterten» Darstellung öfters und teilweise ausführlich im Wortlaut wieder, gelegentlich auch unter Inkaufnahme vereinzelter «Druckfehler». Die Zitate stammen teilweise aus Dokumenten, die den Unterzeichnenden mit der Auflage zur Einsicht unterbreitet oder zugestellt worden sind, sie im Untersuchungsbericht nicht explizit zu erwähnen. Aus diesem Grund ist, entgegen den Gepflogenheiten der Unterzeichnenden, auf systematische Hinweise auf die genaue Herkunft der einzelnen Zitate verzichtet worden.

3 Die Verkehrsbetriebe Luzern (vbl-Gruppe)

3.1 Vorbemerkung zur Terminologie

19 Die Verkehrsbetriebe Luzern sind seit ihrer Ausgliederung[7] aus der Stadtverwaltung als Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR organisiert. Die im Jahr 2000 gegründete und am 15. Januar 2000 in das Handelsregister eingetragene Gesellschaft firmiert als «Verkehrsbetriebe Luzern AG». Diese Gesellschaft war zunächst selbst Rechtsträgerin der Verkehrsbetriebe und wurde nach der Gründung der Tochtergesellschaft «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» im Jahr 2010 zur Holdinggesellschaft.

20 Obwohl die Konzernmutter und ihre «öV-Tochter» rechtlich betrachtet stets auseinanderzuhalten sind, war oder ist öfters nicht klar, ob im konkreten Fall die Verkehrsbetriebe Luzern AG oder die vbl verkehrsbetriebe luzern ag auftritt. In den eingesehenen Unterlagen fällt auf, dass das Kürzel «VBL» öfters auch für die Tochtergesellschaft, d.h. für die vbl verkehrsbetriebe luzern ag, verwendet wird und umgekehrt die Muttergesellschaft nicht selten als «vbl» oder «vbl AG» bezeichnet wird. Grund zu Unklarheiten oder Verwechslungen mag zuweilen auch die Tatsache geben, dass der Verwaltungsrat und die Geschäftsleitung für beide Gesellschaften personell identisch sind und aus den Korrespondenzen nicht immer einwandfrei ersichtlich ist, welche Gesellschaft im konkreten Fall auftritt. Beispielsweise ist das Schreiben an das BAV vom 6. März 2018 im Zusammenhang mit der die vbl verkehrsbetriebe ag betreffenden subventionsrechtlichen Prüfung im Namen der «Verkehrsbetriebe Luzern AG» (gross geschrieben) und das folgende Schreiben in der gleichen Angelegenheit vom 28. März 2018 im Namen der «verkehrsbetriebe luzern ag» (klein geschrieben, aber nicht mit der genauen Bezeichnung vbl verkehrsbetriebe luzern ag) verfasst worden. Die Vermutung liegt nahe, dass sich die Verantwortlichen selbst nicht durchwegs Rechenschaft darüber gaben, im Namen welcher Firma sie im konkreten Fall korrespondierten, oder diesem Umstand zumindest wenig Beachtung schenkten. Vor diesem Hintergrund erstaunt auch nicht besonders, dass die aktuelle Konzession für den regionalen Personenverkehr am 27. Januar 2014 nicht der vbl verkehrsbetriebe luzern ag, sondern der Verkehrsbetriebe Luzern AG erteilt wurde, weil die Konzession im Namen dieser Gesellschaft beantragt worden war (hinten Ziffer 5.2). In der Praxis ist indes namentlich für die «Besteller», d.h. für den VVL und das BAV, klar, dass die vbl verkehrsbetriebe luzern ag Konzessionärin ist und, rechtlich betrachtet, die Leistungen im öffentlichen Verkehr (regionaler Personenverkehr und Ortsverkehr) erbringt. Die vbl verkehrsbetriebe luzern ag unterzeichnete insbesondere auch die Zielvereinbarungen mit dem VVL und (teilweise) dem BAV.

21 Im vorliegenden Bericht wird die im Jahr 2000 gegründete Verkehrsbetriebe Luzern AG und heutige Konzernmutter mit dem Kürzel «VBL AG» und die Tochtergesellschaft vbl verkehrsbetriebe luzern ag, die den

---

7 Die rechtliche Verselbständigung eines Verwaltungszweigs, wie sie im Fall der VBL im Jahr erfolgt ist, wird gelegentlich nicht als Ausgliederung, sondern als Auslagerung bezeichnet. Die Untersuchungsbeauftragten halten sich an die Terminologie, wie sie im Basler Kommentar zur Bundesverfassung (MÜLLER MARKUS in seiner Kommentierung Bernhard Waldmann Bernhard/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung (BV), Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 178 N 19, 45 ff. und 52 ff.) vertreten wird. Nach dieser, auch in verschiedenen Kantonen geläufigen Terminologie bedeutet die Ausgliederung die Schaffung einer rechtlich selbständigen Organisation zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die aus der allgemeinen Verwaltung herausgelöst und mit erhöhter Eigenständigkeit ausgestattet wird, wogegen die Auslagerung den Beizug «fremder» Privater zum Vollzug («Fremdbezug») meint. Vgl. auch UELI FRIEDERICH, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Bern 2013, S. 143 ff. N 178; PETER PERREN/JÜRG WICHTERMANN, Erfüllung kommunaler Aufgaben, KPG-Bulletin 2001, S. 15 ff., 18.f. Vgl. aber Art. 4 des Reglements vom 21. März 2019 über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR; sRSL 0.5.1.1.3).

öffentlichen Verkehr betreibt, mit dem Kürzel «vbl ag» bezeichnet, soweit sich die beiden Gesellschaften klar auseinanderhalten lassen. Wo dies – was öfters zutrifft – nicht oder nicht ohne Weiteres möglich ist, ist im Folgenden der Einfachheit halber jeweils von der «VBL», gelegentlich auch von der «vbl-Gruppe» die Rede.

3.2 Ausgliederung der Verkehrsbetriebe Luzern

22 Die Verkehrsbetriebe Luzern waren bis Ende 2000 eine Dienstabteilung der Stadt Luzern und damit, rechtlich betrachtet, Teil der Stadtverwaltung. Der Stadtrat legte den Leistungsauftrag der Verkehrsbetriebe fest. Der Grosse Stadtrat als städtische Legislative verfügte über die «Tarifhoheit». Die Stadt Luzern war somit gleichzeitig sowohl Rechtsträgerin der Verkehrsbetriebe und Erstellerin der Leistungen als auch Bestellerin. «Externe» Besteller, wie dies heute der Verkehrsverbund Luzern (VVL) und das Bundesamt für Verkehr (BAV) sind, existierten nicht. Die Stadt trug den Aufwandüberschuss bzw. das Defizit der Verkehrsbetriebe, erhielt aber von Agglomerationsgemeinden gestützt auf freiwillige Vereinbarungen Beiträge für Leistungen der Verkehrsbetriebe ausserhalb des Stadtgebiets. Als eine Art «Beirat» für den öffentlichen Verkehr und die Verkehrsbetriebe mit beratender Funktion, aber ohne Entscheidbefugnisse, existierte die Regionalkonferenz vbl, in der neben der Stadt Luzern auch die Agglomerationsgemeinden und der Kanton vertreten waren.

23 Anstoss zur Ausgliederung der Verkehrsbetriebe gaben Bestrebungen zur Liberalisierung des öffentlichen Verkehrs in den 1990er Jahren. Die Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG)[8] und die Bahnreform 1 führten zu einer Annäherung des bestehenden Systems an die Regelwerke der EU, die auf Wettbewerb, Marktöffnung und die Ausschreibung von öV-Leistungen setzen. Auf politischer Ebene setzte sich die Überzeugung durch, dass die Verkehrsbetriebe als städtische Dienstabteilung nicht in der Lage sind, sich im künftigen «öV-Markt» zu behaupten. Als Folge des Anfang 1998 ins Leben gerufenen Projekts «Überprüfung von Trägerschaft und Rechtsform der VBL» unterbreitete der Stadtrat dem Grossen Stadtrat am 22. März 2000 einen Bericht und Antrag zur Ausgliederung der Verkehrsbetriebe,[9] der vorsah, dass die Verkehrsbetriebe in Form einer Aktiengesellschaft nach Art. 620 ff. OR rechtlich verselbständigt werden. Die politische Diskussion wurde offenbar teilweise hitzig geführt. Gegen das Vorhaben wurden, wie im Fall anderweitiger Ausgliederungen auch, namentlich personalpolitische Argumente ins Feld geführt. Der Grosse Stadtrat verabschiedete die Vorlage am 29. Juni 2000 zuhanden der Volksabstimmung. Am 24. September 2000 stimmten die Stimmberechtigten der Stadt Luzern der Ausgliederung zu. Die neu gegründete Verkehrsbetriebe Luzern AG (VBL AG) nahm ihre Geschäftstätigkeit am 1. Januar 2001 auf.

24 Ein wichtiges Thema war anlässlich der Ausgliederung die finanzielle Situation der Verkehrsbetriebe. Die Verkehrsbetriebe Luzern AG übernahm das für die Verkehrsbetriebe tätige städtische Personal und versicherte dieses gestützt auf einen Anschlussvertrag weiterhin bei der Pensionskasse der Stadt Luzern. Die Kasse wies zum Zeitpunkt der Ausgliederung eine beträchtliche Unterdeckung auf; der auf die Angestellten der VBL AG entfallende Betrag belief sich auf rund 24.8 Millionen Franken. Das neu gegründete Un-

8 SR 742.101.

9 Bericht und Antrag 17/2000 Verselbständigung der Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern (VBL) vom 22. März 2000.

ternehmen übernahm dementsprechend mit dem Personal auch beträchtliche «Altlasten». Die Ausgliederungsvorlage sah deshalb neben der Ausstattung der Gesellschaft mit einem Aktienkapital von 20 Millionen Franken auch die Übertragung einer Einlage von 10 Millionen Franken «in die Restrukturierungsreserve mit Schwergewicht im Personalbereich» durch «Umwandlung von Kontokorrentschulden der VBL gegenüber der Stadt im Gründungszeitpunkt» vor.

25 Für die Stadt Luzern war offenbar klar, dass die neu gegründete VBL AG so auszustatten ist, dass sie im Markt bestehen und die ihr übertragenen «Altlasten» tragen kann. Die Stadt verzichtete deshalb vorläufig, bis zur absehbaren Marktöffnung im Jahr 2006, auch auf die grundsätzlich erwartete Dividende. Tatsächlich richtete die VBL AG erstmals für das Geschäftsjahr 2006 eine Dividende aus.

26 Die Stadt bot den Agglomerationsgemeinden offenbar eine Beteiligung am Kapital der Verkehrsbetriebe Luzern AG an. Die umliegenden Gemeinden schlugen dieses Angebot allerdings aus, wohl auch deshalb, weil dieses für sie wenig attraktiv gewesen sein dürfte. Ihre Bedürfnisse waren mit dem Leistungsauftrag an die Gesellschaft abgedeckt; als Minderheitsaktionärinnen hätten sie in den Gesellschaftsorganen kaum grosses Gewicht gehabt. Das unternehmerische Risiko für Leistungen im Bereich öffentlicher Verkehr und die mit der Übernahme des Personals verbundenen «Altlasten» hatten dementsprechend allein die Verkehrsbetriebe Luzern AG und – indirekt – die Stadt Luzern als Eignerin und Alleinaktionärin des Unternehmens zu tragen.

3.3 Errichtung der Holdingstruktur

27 Die Errichtung der heute bestehenden Holdingstruktur per 1. Januar 2010 erfolgte im Nachgang zu einer Revision der kantonalen Steuergesetzgebung und zu Änderungen der Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr. Allerdings bestanden schon vor diesem Zeitpunkt Konzernstrukturen. Die VBL AG erwarb im Jahr 2002 die damalige Gowa AG mit Sitz in Hergiswil, die gemäss ursprünglicher statutarischer Zweckbestimmung die Durchführung von Personentransporten mit eigenen Fahrzeugen, insbesondere im öffentlichen Verkehr, das Erbringen von Dienstleistungen im Bereich der Vermögensverwaltung und Vermittlung von Finanzanlagen sowie das Ausführen von Treuhandgeschäften, die Beratung und die Finanzierung von Unternehmen bezweckte. Die Gowa AG wurde anlässlich der Errichtung der heutigen Holdingstruktur am 30. November 2009 in vbl transport ag umfirmiert und erhielt einen neuen Gesellschaftszweck.

28 Als konzessioniertes Transportunternehmen war die VBL AG bis zum Steuerjahr 2006 offenbar vollständig von der Gewinn- und Kapitalsteuer des Kantons und der Gemeinden und der direkten Bundessteuer befreit. Am 1. Januar 2007 trat eine Revision des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG)[10] in Kraft, die nach Angaben der VBL AG den Verlust der (vollumfänglichen) Steuerbefreiung zur Folge hatte. Die VBL AG habe aber durch Verhandlungen mit der kantonalen Steuerverwaltung (Ruling) erreichen können, dass sie für die Jahre 2007 bis 2009 vorläufig weiterhin steuerbefreit blieb. Anfang 2008 teilte eine Treuhandgesellschaft unter Berufung auf den damals in Kraft stehenden § 70 Abs. 1 Bst. l StG mit, «dass bei einer erneuten Dividendenausschüttung im Jahr 2008 die Gefahr besteht, dass die vbl AG steuerpflichtig werden könnte».

10 SRL Nr. 620.

29 Die Errichtung der Holdingstruktur erfolgte auf den Zeitpunkt, zu dem das neue kantonale Gesetz vom 22. Juni 2009 über den öffentlichen Verkehr (öVG)[11] in Kraft trat. Das öVG ersetzte das frühere Gesetz vom 21. Mai 1996 über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr und bildete die rechtliche Grundlage für die Verkehrsverbund Luzern (VVL), der am 1. Januar 2010 seine Tätigkeit aufnahm und an Stelle des Zweckverbands öffentlicher Verkehr (ÖVL) und des Kantons die Rolle als kantonaler Besteller übernahm.

30 Der Verwaltungsrat (VR) der VBL AG beschloss die heutige Holdingstruktur im Grundsatz am 18. September 2009 und bestätigte und konkretisierte diesen Beschluss an der folgenden Sitzung vom 3. Dezember 2009. Er beschloss am 3. Dezember 2009 auch die Umfirmierung der Gowa AG in vbl transport ag und den Grundsatz, dass «die Organe, Geschäftsleitungen und Zeichnungsberechtigungen […] für die drei Gesellschaften in Personalunion bzw. identisch geführt» werden sollen. Der Anlass, die Diskussionen im Vorfeld dieses Beschlusses und weitere Einzelheiten sind in der Chronologie der Ereignisse (nachfolgende Ziffer 6) dargestellt.

3.4 Organisation

3.4.1 Rechtsgrundlagen

31 Die Statuten der VBL AG wurden gemäss Auszug aus dem Handelsregister des Kantons Luzern am 15. Februar 2000 errichtet und am 21. Juni 2001, am 15. Februar 2006, am 31. März 2011 sowie am 30. Mai 2017 revidiert bzw. durch eine neue Fassung ersetzt. Statutarischer Gesellschaftszweck ist gemäss den aktuellen Statuten vom 30. Mai 2017 abgesehen von der üblichen Generalklausel zu «Nebengeschäften» die gewerbsmässige (fahrplan- oder ausserfahrplanmässige) Beförderung von Personen, die Ausübung jeder mit dem Personenverkehr zusammenhängenden Tätigkeit, insbesondere die Wahrnehmung der Marktverantwortung für Linien und Netze des öffentlichen Verkehrs sowie der Betrieb einer Reparaturwerkstatt, der Handel mit Fahrzeugen, Bestandteilen und Betriebsstoffen, die Vermietung von Fahrzeugen sowie die Vermietung von Werbeflächen an und in Fahrzeugen bzw. an Billetautomaten und ähnlichen Einrichtungen sowie die Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere im Bereich Verkehr und Logistik.

32 Die ursprünglichen Statuten der vbl ag datieren gemäss Auszug aus dem Handelsregister vom 19. November 2009 und wurden am 31. März 2011 und am 30. Juni 2017 revidiert oder ersetzt. Statutarischer Gesellschaftszweck ist die gewerbsmässige, konzessionierte und in der Regel fahrplanmässige Beförderung von Personen (öffentlicher Linienverkehr) und die Ausübung jeder mit dem Personenverkehr zusammenhängenden Tätigkeit, insbesondere die Wahrnehmung der Marktverantwortung für Linien und Netze des öffentlichen Verkehrs.

33 Die Mitglieder des Verwaltungsrats der VBL AG werden durch die Generalversammlung der Aktionäre gewählt (Art. 7 Bst. a Statuten). Dies gilt auch für Personen, die gleichzeitig dem Stadtrat angehören. Von der Möglichkeit, ein Mitglied direkt in den Verwaltungsrat abzuordnen (Art. 762 OR), hat die Stadt Luzern keinen Gebrauch gemacht. Entsprechend dem Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 3. Dezember 2009, wonach die Führungsgremien aller Gesellschaften personell identisch zusammengesetzt sein sollen, besteht der Verwaltungsrat der vbl ag aus den gleichen Personen.

---

11 SRL Nr. 775.

34 Auch die weitere Organisation ist, im Einklang mit dem erwähnten Beschluss vom 3. Dezember 2009 für alle drei Gesellschaften identisch geregelt. Der Verwaltungsrat erliess am 22. Juni 2012 ein gemeinsames Organisationsreglement nach Art. 716b OR für die VBL AG und ihre Töchter, d.h. die vbl verkehrsbetriebe luzern ag und die vbl transport ag, sowie ein Reglement für den Prüfungsausschuss des Verwaltungsrats, der in der Praxis öfters als Audit Committee (AC) bezeichnet wird. Heute gilt das Organisationsreglement der Verkehrsbetriebe Luzern AG und deren Tochtergesellschaften (vbl-Gruppe) vom 5. September 2017. Anhänge zum geltenden Organisationsreglement bilden ein Organigramm mit einer Darstellung der Konzernstruktur, das Funktionendiagramm vom 31. März 2015, das Kaderreglement vom 15. September 2014, das Unterschriftenreglement vom 1. Oktober 2015, das Bonusreglement vom 13. September 2013 sowie das Kommunikationskonzept der Verkehrsbetriebe Luzern AG vom 30. August 2017.

3.4.2 Zuständigkeitsordnung gemäss Statuten und Organisationsreglement

35 Die Organisation der VBL AG und der vbl ag entspricht üblichen aktienrechtlichen Vorgaben. Der Generalversammlung der Aktionäre stehen die unübertragbaren Befugnisse nach Art. 698 OR zu. Der Verwaltungsrat nimmt die ihm durch Art. 716a OR zugewiesenen unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben wahr. Er hat von der Möglichkeit, die Geschäftsführung durch ein Organisationsreglement ganz oder teilweise an einzelne Mitglieder oder an Dritte zu übertragen (Art. 716b Abs. 1 OR), weitgehend Gebrauch gemacht, einen Prüfungsausschuss und einen Entschädigungsausschuss eingesetzt und die Geschäftsführung an die Direktion und die Geschäftsleitung delegiert.

36 Der Prüfungsausschuss besteht aus mindestens zwei VR-Mitgliedern. Er macht sich ein Bild von der Wirksamkeit der externen Revision, beurteilt die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems (IKS) mit Einbezug des Risikomanagements und macht sich ein Bild vom Stand der Einhaltung der Normen (Compliance) in der vbl-Gruppe. Er geht die Rechnung der Gesellschaft und der vbl-Gruppe kritisch durch und bespricht den Abschluss mit der Leiterin oder dem Leiter Finanzen und gegebenenfalls mit der externen Revisionsstelle und stellt dem VR Antrag betreffend den Jahresabschluss (Ziff. 4.1 Organisationsreglement).

37 Der Entschädigungsausschuss besteht ebenfalls aus mindestens zwei VR-Mitgliedern. Er achtet darauf, dass die vbl-Gruppe markt- und leistungsgerechte Entschädigungen anbietet, überprüft die Entschädigungen für die Mitglieder des VR und der Geschäftsleitung, unterbreitet dem VR einen Vorschlag betreffend die Ausrichtung von Boni und überprüft regelmässig das Bonus-Reglement (Ziff. 4.2 Organisationsreglement).

38 Die Geschäftsleitung ist unter Vorbehalt der Zuständigkeiten des Verwaltungsrats zuständig für die operativen Geschäfte der Gesellschaft und der vbl-Gruppe, soweit dafür nicht von Gesetzes wegen oder gemäss Organisationsreglement der VR der Gruppengesellschaften zuständig ist. Die Gruppengesellschaften verfügen «über keine selbständigen Geschäftsleitungen, sondern die entsprechenden Verwaltungsräte delegieren die Geschäftsführung der Gruppengesellschaften im Rahmen des gesetzlich Zulässigen an die Direktion/Geschäftsleitung der Gesellschaft bzw. vbl-Gruppe» (Ziff. 5.2 Organisationsreglement). Die Zuständigkeiten der Direktion und der Geschäftsleitung ergeben sich im Einzelnen aus dem Funktionendiagramm und dem Kaderreglement (Ziff. 5.3 Organisationsreglement). Die Direktion/Geschäftsleitung kann Geschäftsführungsfunktionen durch Reglement oder Weisung unter Vorbehalt der Genehmigung durch

den VR an weitere Kadermitglieder weiterdelegieren (Ziff. 5.4 Organisationsreglement).[12]

39 Nach diesen Rechtsgrundlagen ist der Verwaltungsrat neben den in Art. 716a OR ausdrücklich aufgeführten unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben namentlich zuständig für die Ausgestaltung der Risikokontrolle und der Risikobeurteilung, für die Behandlung der Berichte der Direktion/Geschäftsleitung und der externen Revisionsstelle sowie für die Beschlussfassung über die Anhebung von und den Rückzug aus Prozessen und Verwaltungsverfahren und den Abschluss von Vergleichen (Ziff. 2.4.3 Organisationsreglement). In Angelegenheiten der vbl-Gruppe ist der Verwaltungsrat unter anderem zuständig für die Festlegung der Strategie und der Geschäftspolitik, für Entscheide zur finanziellen und organisatorischen Grundstruktur der Gruppe, für die Beschlussfassung «über Verträge der Gruppengesellschaften, welche nicht das Tagesgeschäft betreffen, über Anhebung und Abstand von Prozessen und Verwaltungsverfahren und den Abschluss von Vergleichen durch Gruppengesellschaften, jeweils im Falle einer strategischen Bedeutung» sowie für «die Genehmigung von Entscheiden bei Gruppengesellschaften mit strategischer Bedeutung» (Ziff. 2.4.4 Organisationsreglement).

3.4.3 Funktionendiagramm

40 Nach dem Funktionendiagramm fallen Entscheide in den Bereichen Normatives (organisationsrechtliche Grundlagen im Rahmen der Statuten, Regelung der Zeichnungsberechtigung, Verhältnis zur GV, Führen des Aktienbuchs) sowie Strategie, Struktur und Kultur (Vision und Unternehmensziele, Festlegen der Strategie, Kooperationen, Marktleistungs- und strategische Preispolitik, Unternehmensstruktur) in der Regel in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats. Im Bestellverfahren für den öffentlichen Verkehr (vgl. hinten Ziffer 5.3) ist für das Erstellen von Offerten für den zuständigen öV-Besteller in der Region des Unternehmens die Geschäftsleitung zuständig. Der Verwaltungsrat ist (nur) zuständig für die Offertstellung bei Linienausschreibungen oder Angebotsveränderungen ausserhalb der Region Luzern / Zentralschweiz.

41 Im Funktionendiagramm nicht explizit geregelt ist die Zuständigkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Besteller von Leistungen im regionalen Personenverkehr. Der Verwaltungsrat ging im Vorfeld der Zielvereinbarung für die Fahrplanjahre 2017 – 2021 davon aus, dass «das normale Bestellverfahren in die Kompetenz der GL» fällt und «lediglich eine Pflicht, den VR zu informieren», besteht, doch sei in Bezug auf den Abschluss der Zielvereinbarung 2017 – 2021 davon auszugehen, «dass der VR dem Verhandlungsergebnis zustimmen muss». Der Verwaltungsrat genehmigte soweit ersichtlich jeweils auch mindestens die Eckdaten der früheren Letters of Intent mit dem Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (ÖVL).

42 In finanziellen Angelegenheiten ist der Verwaltungsrat zuständig für Entscheide zur Finanzpolitik, zum Budget und zur langfristigen Finanzplanung. Er beschliesst über die Ausgestaltung des Rechnungswesens, insbesondere «betreffend Bestandteile und Form», über die Jahresrechnung und über den Geschäftsbericht und ist ebenfalls zuständig für die Finanzkontrolle, für das Interne Kontrollsystem, für die Zusammenarbeit mit und die Beurteilung der externen Revisionsstelle sowie für die Überschuldungsan-

12 Ziff. 5.4 Abs. 2 des Organisationsreglements verweist unter dem Titel «Weiterdelegation» auf «das vom VR genehmigte Kaderreglement gemäss Anhang 4 dieses Reglement». Gemäss Ingress zum Kaderreglement ist dieses allerdings durch den VR selbst erlassen worden («Der Verwaltungsrat erlässt […]»).

zeige nach Art. 716a Abs. 1 Ziff. 7 OR. Die Führung des Rechnungswesens (FIBU, BEBU, Budget, Geldfluss, Debitoren, Kreditoren, Anlagebuchhaltung, Investitionsübersicht etc.) ist Sache der Geschäftsleitung.

43 Der Verwaltungsrat legt die Kreditlimiten im Budget- und Finanzplanprozess und ausserhalb dieses Prozesses fest, wenn die Limite mehr als 2 Millionen Franken beträgt. Kreditlimiten ausserhalb des Budget- und Finanzplanprozesses bis 2 Millionen Franken beschliesst der Prüfungsausschuss. Gebundene Ausgaben im Rahmen des bewilligten Budgets beschliesst der Vorsitzende der Geschäftsleitung. Für frei bestimmbare (nicht gebundene) Ausgaben ist je nach Betrag entweder der Verwaltungsrat oder die Geschäftsleitung zuständig.

3.5 Ressourcen

44 Anlässlich der Gründung der Tochtergesellschaft vbl ag und der Errichtung der heutigen Holdingstruktur veränderte sich in Bezug auf die Arbeitsverhältnisse mit den Mitarbeitenden und die Eigentumsverhältnisse nichts. Die VBL AG, die mit der Neuorganisation zur Holdinggesellschaft wurde, blieb Arbeitgeberin des Personals und Eigentümerin der Sachwerte. Die vbl ag wurde gewissermassen als «reine Betriebsgesellschaft» ohne Personal, Fahrzeuge und weitere Vermögenswerte und einem entsprechend eher bescheidenen Aktienkapital von 500 000 Franken gegründet. Sie war und ist für die Erfüllung ihrer Aufgaben darauf angewiesen, dass die Konzernmutter ihr die erforderlichen personellen und Sachmittel zur Verfügung stellt. Nach Angaben der VBL bezieht die vbl ag, gemessen am Aufwand, rund 90 Prozent der Leistungen von der VBL AG.

3.6 Finanzen

3.6.1 Konzerninterne Leistungsverrechnungen

45 Grundlage der konzerninternen Verrechnung von Leistungen bilden jährlich abgeschlossene Leistungsvereinbarungen zwischen der VBL AG und der vbl ag. Die VBL hat den Unterzeichnenden beispielhaft die Vereinbarungen für die Geschäftsjahre 2016 und 2017 vorgelegt.

46 Die Leistungsvereinbarungen umfassen jeweils verschiedene Vereinbarungen betreffend die Kostenstellen Verwaltung, Verkauf, Marketing, Fahrdienst, Netzmanagement, Planung, Fahrgastinformationssystem, Billetkontrolle, Fahrgastzählsystem, Variable und fixe Fahrzeugkosten für diverse Arten von Fahrzeugen, Haltestellen, Vertriebssystem S-POS / Ticketing App und Fahrleitung. Zu den einzelnen Leistungen werden jeweils der Leistungserbringer (Verkehrsbetriebe Luzern AG), der Leistungsbezüger (vbl verkehrsbetriebe luzern ag), die Kostenstellen und die Kostenstellenverantwortlichen aufgeführt und nach einem Leistungsbeschrieb der Leistungsumfang, der Leistungspreis, die Gültigkeit, die Verrechnungsmodalitäten und (unter dem Titel «Spezielle Bedingungen») weitere besondere Punkte geregelt.

47 Gemäss Leistungsbeschrieb fallen unter die variablen Fahrzeugkosten der Unterhalt, die Reparatur, der Service, die Reinigung und die Bereitstellung der Fahrzeuge sowie die Dieselkosten. Für die Fahrzeuge selbst, die Garagierung und die Versicherung werden fixe Fahrzeugkosten vereinbart. Für die Abschreibungen werden

> «Kalkulatorische (Kostenrechnung FER) Abschreibungen auf dem Anschaffungswert verrechnet und von einen Abschreibungszeitraum von 11 Jahren für Autobusse und von 20 Jahren für Trolleybusse ausgegangen».

48 Für das Jahr 2016 wurde mit kalkulatorischen Zinsen von 3.11 Prozent, für das Jahr 2017 wurde mit kalkulatorischen Zinsen von 3 Prozent gerechnet. Die Kosten für Garagierung, Versicherung und die Miete von Hybridbussen werden «1:1 verrechnet».

49 Unter dem Titel «Spezielle Bedingungen» enthalten die Leistungsvereinbarungen die folgende Bestimmung:

> «Die Preise der vereinbarten Leistungen wurden aufgrund objektiver Einschätzungen im Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung festgelegt. Sollten sich durch wesentliche Abweichungen von den Parteien unterstellten Umständen offensichtliche Benachteiligungen einer Partei ergeben, welche sie nicht selber zu verantworten hat, werden die Parteien eine Anpassung der Preise für das laufende Jahr vereinbaren.»

50 Dieser Passus ist, soweit bekannt, im Zeitraum 2010-2017 nie angewandt worden.

51 Sämtliche vorgelegten Leistungsvereinbarungen sind für die VBL AG durch den Direktor und den damaligen Finanzchef unterzeichnet. Für die vbl ag als Leistungsbezügerin haben verschiedene andere, im Handelsregister als zeichnungsberechtigt bezeichnete Personen unterzeichnet, die innerhalb der vbl-Gruppe nach Angaben der VBL für die entsprechenden Kostenstellen verantwortlich waren. Alle Beteiligten sind für beide Gesellschaften als Zeichnungsberechtigte in identischer Form im Zentralen Firmenindex des Bundesamts für Justiz (Zefix) eingetragen.

52 Der Bericht der Firma Gfeller + Partner AG über tatsächliche Feststellungen aus der Prüfung und Analyse der Rechnungsabschlüsse 2009-2017 sowie der Prüfung der Einhaltung der Betriebsmittelgenehmigungen führt dazu auf S. 6 unter Bezugnahme auf Angaben der VBL das Folgende aus:

> «Gemäss den erhaltenen Informationen bildete die jeweils vom Besteller akzeptierte Offerte für das Folgejahr die Basis für die Berechnung der Transferpreise. Mit dem Ziel, die Aufwände und Erträge der vbl-Linien durch die Einführung der Konzernstruktur nicht zu verändern, wurden die Leistungspreise 2010 basierend auf der Offerte 2010 ermittelt. Seither wurden diese Transferpreise auf der Basis 2010 unter Berücksichtigung von sog. Angebotsmehrungen und -minderungen fortgeschrieben. […] Eine Nachkalkulation basierend auf den Ist-Kosten wurde jedoch nicht vorgenommen.»

53 Der Beilage 2 zum Bericht Gfeller + Partner AG ist zu entnehmen, dass Preisanpassungen auf das nächste Geschäftsjahr hin namentlich aufgrund veränderter Kostenprognosen, unter anderem betreffend den Personal- und Sachaufwand im Bereich HR, Marketing, Teuerung Pensionskasse, Planung, Billetkontrolle und Sachaufwand für Anhängerzüge und Doppelgelenktrolleybusse, erfolgten.

54 Der Verwaltungsrat selbst befasste sich mit den konzerninternen Leistungsverrechnungen nicht. Er habe jeweils vom Offertprozess Kenntnis genommen, doch sei «auf der strategischen Ebene nicht jeder einzelne Posten verhandelt» worden. Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat gibt an der Anhörung zu Protokoll, er könnte sich nicht daran erinnern, dass der Verwaltungsrat dazu je einmal etwas beschlossen hätte, diskutiert sei das auf jeden Fall nicht worden. Er vermutet, dass es «eher interne Leistungsverrechnungen auf operativer Stufe waren. Jedenfalls wurden die internen Leistungsverrechnungen als etwas Operatives behandelt und nicht prominent im VR behandelt». Dass kalkulatorische Zinsen von 3 Prozent vereinbart worden sind, wäre ihm jedenfalls vor Bekanntwerden der konkreten Zahlen nicht bewusst gewesen.

3.6.2 Rechnungslegung

55 Für die Rechnungslegung der Aktiengesellschaften gelten von Gesetzes wegen die Vorschriften des Obligationenrechts über die kaufmännische Buchführung (Art. 957 ff. OR). Die vbl-Gruppe legt nach diesen Vorgaben Rechnung. Sie veröffentlicht im jährlichen Geschäftsbericht die konsolidierte Erfolgsrechnung, die konsolidierte Bilanz, die konsolidierte Geldflussrechnung, den konsolidierten Eigenkapitalnachweis und den Anhang zur konsolidierten Jahresrechnung. Angaben zum Ergebnis der einzelnen Tochtergesellschaften, insbesondere der vbl ag, enthält der Geschäftsbericht mit Ausnahme der Information über das Grundkapital und die Beteiligungsquote nicht.

56 Für interne Zwecke führt die vbl-Gruppe mindestens teilweise, wenn nicht regelmässig (hinten Ziffer 7.2.4) zusätzlich eine Finanzbuchhaltung (FIBU) nach den Rechnungslegungsgrundsätzen gemäss Swiss GAAP FER. Differenzen zwischen dem Ergebnis gemäss der FIBU zu den der vbl ag in Rechnung gestellten kalkulatorischen Zinsen wurden beispielsweise im Bericht der Firma Gfeller + Partner AG vom 4. November 2019 dargestellt. Sie führten schliesslich zur Forderung des VVL nach Rückerstattung von gut 16 Millionen Franken an Abgeltungen.

57 Die Rechnungslegung für die geprüfte und publizierte Rechnung nach dem Standard Swiss GAAP FER war bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur ein Thema und seither wiederholt Gegenstand von Forderungen Dritter, namentlich des VVL, und von internen Diskussionen. Die vbl-Gruppe hat in Aussicht gestellt, diesen Standard auf das Geschäftsjahr 2021 einzuführen. Einzelheiten dazu finden sich in der Chronologie zum Sachverhalt (nachfolgende Ziffer 6).

3.6.3 Entschädigung der Mitglieder der Geschäftsleitung

58 Ein Personalreglement für die Mitarbeitenden der VBL AG besteht nicht. Bereits anlässlich der Ausgliederung wurde mit den Sozialpartnern ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeschlossen. Der GAV gilt nicht für die Mitglieder der Geschäftsleitung und weitere sechs Mitglieder des oberen Kaders. Für diese Personen gilt grundsätzlich ausschliesslich der abgeschlossene Einzelarbeitsvertrag, für die Mitglieder der Geschäftsleitung zusätzlich ein Bonusreglement. Der Verwaltungsrat entscheidet über die Ernennung und Abberufung der Mitglieder der Geschäftsleitung einschliesslich der Direktion und genehmigt auch deren Arbeitsverträge (Ziff. 5.1 Organisationsreglement 2013).

59 Die Entschädigung der Geschäftsleitung ist, was sich an sich schon aus dem privaten Arbeitsrecht (Art. 319 ff. OR) ergibt, Gegenstand der Arbeitsverträge (Ziff. 5.2 Organisationsreglement 2013). Sie besteht aus einem festen Lohn und einer variablen Komponente gemäss Bonusreglement.[13]

60 Das Bonusreglement von 2008 sah für die Mitglieder der Geschäftsleitung ein Lohnmodell vor, das einerseits einen fixen Jahreslohn, bestehend aus Grundgehalt, Pauschalspesen und Kadervorsorge, und einen Bonus als «variables Lohnelement» vorsah. Nach diesem (heute nicht mehr geltenden) Reglement ist der

---

13 Auf die Rechtsnatur der variablen Komponente ist an dieser Stelle nicht näher einzugehen. Die Regelungen sowohl im früheren Bonusreglement von 2008 als auch im geltenden Bonusreglement vom 13. September 2013 sind in dieser Hinsicht nicht restlos klar. Ein externes Gutachten kommt zum Schluss, dass es sich bei der variablen Entschädigung um eine so genannte unechte Gratifikation und damit einen Lohnbestandteil und nicht um eine «freiwillige» echte Gratifikation im Sinn von Art. 322d OR handelt.

Bonus anhand der Erreichung der Unternehmensziele und einer individuellen Leistungsbeurteilung zu bestimmen. Der VR beschloss jährlich eine Anzahl strategische oder wichtige operative Ziele, die von der GL bzw. vom Direktor erreicht werden sollen, wobei «eines der wichtigsten Ziele dabei der anzustrebende (Mindest-)Zielgewinn für das kommende Jahr» ist, «der die Entrichtung einer (gemäss Eignerstrategie der Stadt Luzern erwarteten) Dividende erlaubt». Der VR legte die Höhe der Boni nach Vorliegen der Jahresrechnung des Vorjahres und der Beurteilung der Zielerreichung insgesamt und für jedes einzelne GL-Mitglied nach freiem Ermessen fest. Ein Rechtsanspruch auf Boni bestand gemäss Reglement nicht. Zur quantitativen Gewichtung der Erreichung der Unternehmensziele und der individuellen Beurteilung enthielt das Reglement keine Vorgabe.

61 Nach dem aktuellen Bonusreglement vom 12. September 2013 umfasst die Besoldung der GL-Mitglieder wie bis anhin einen Basis-Jahreslohn als fixes Lohnelement, bestehend aus Grundgehalt, Pauschalspesen und Kadervorsorge sowie einem Bonus als variables, nicht pensionskassenversichertes Lohnelement. Für jedes GL-Mitglied wird zum Voraus ein Ziel-Bonus für den Fall festgelegt, das die gesetzten Ziele erreicht werden. Ein Bonus wird nur ausbezahlt, wenn es das Unternehmensergebnis zulässt. Die Höhe des Bonus hängt von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem vom Unternehmensgewinn. Neu wird das Verhältnis der Ziele gewichtet. Für den Direktor und seinen Stellvertreter werden die Unternehmensziele mit 75 Prozent und die individuell vereinbarten Jahresziele mit 25 Prozent, für die übrigen Mitglieder der GL werden beide zu je 50 Prozent gewichtet.

62 Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat erklärt dazu an der Anhörung, die konkrete Höhe der erzielten Gewinne sei «nicht lohnrelevant, nur qualitativ in einem geringen Ausmass». Der Verwaltungsrat beschliesse die Boni jeweils gestützt auf einen Antrag des Entschädigungsausschusses. Dieses Verfahren sei gut eingespielt und laufe «wie eine gut geölte Maschine». Der Direktor der VBL erläutert das Bonussystem anlässlich der Anhörung wie folgt:

> «Die Mitglieder der GL sind mit 12 Monatslöhnen angestellt, es gibt keinen 13., anstelle eines 13. gibt es einen variablen Bonus. Dieser wird als Zielbonus budgetiert (Betrag X für jedes GL-Mitglied). Wenn die vereinbarten Ziele, welche sich aus den strategischen Jahreszielen und den Mitarbeiterzielen ableiten, umgesetzt werden, gibt es den Bonus. Es gibt verschiedenartige Ziele. Bei den finanziellen Zielen gab es zwar einen Zielgewinn, da wurden vom VR Vorgaben gemacht, was man erreichen muss. Wenn man den Zielgewinn erreicht hat, dann gab es aber nicht einfach nach einem Dreisatz einen entsprechend hohen Bonus. Das wurde immer nur qualitativ erhoben, gewissermassen in einem sehr degressiven Zusammenhang. Es gibt keine mathematische Formel. Die anderen Ziele sind nicht finanzabhängig (sie können z.B. lauten: Eröffnung neues Depot, Einführung neue Linie, etc.). Es sind vorwiegend qualitativ messbare Ziele. Am Schluss gab es einen Bonus, der nicht identisch mit dem Zielbonus sein musste. Die Limite nach oben ist gemäss dem vom VR erlassenen Bonusreglement bei 12% des Grundsalärs begrenzt.»

63 Im Geschäftsbericht der vbl-Gruppe werden gemäss einem Beschluss des Stadtrats vom 9. September 2015 seit dem Geschäftsjahr 2015 die Entschädigungen an die einzelnen Mitglieder des Verwaltungsrats, an den CEO (Direktor) und an die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung, unterteilt nach Basisvergütung, variable Vergütung und übrige Vergütungen, publiziert. Die variable Vergütung betrug nach diesen Angaben in den Jahren 2015 bis 2019 für den CEO zwischen 18‘000 und 27‘000 Franken und für die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung insgesamt zwischen 46‘000 und 58‘000 Franken. Gemäss einem externen Gutachten betrugen die Boni für die Geschäftsleitung im Zeitraum 2010 bis 2019 zwischen rund 7.5 und 12.2 oder 12.3 Prozent (2015) des Grundgehalts. Die Gesamtzielbewertung sämtlicher Mitglieder der GL lag in der Zeit zwischen 2010 und 2017 stets über 100 Prozent.

64 Gemäss den Geschäftsberichten 2015-2019 erhielten die Mitglieder des Verwaltungsrats stets eine feste Basisvergütung und keine variable Vergütung. Früher war dies offenbar (teilweise) anders. An einer VR-Sitzung im Jahr 2020 wurde darauf hingewiesen, dass «auch der VR in einigen Jahren der Zeitperiode 2010-2017 variable Vergütungen erhalten habe». Die VBL gibt dazu an, dass die Mitglieder des Verwaltungsrats seit dem Geschäftsjahr 2012 keine ergebnisabhängige Entschädigung mehr erhalten haben.

3.7 Risikomanagement und konzerninterne Aufsichtsinstrumente

3.7.1 Allgemeines

65 Gesetzlich vorgeschriebenes Instrument der unternehmensinternen Kontrolle ist die technische Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsorgan. Die vbl-Gruppe verfügt darüber hinaus über ein Internes Kontrollsystem (IKS) und ein Risk Management als interne Aufsichtsinstrumente.

3.7.2 Rechnungsrevision

66 Die Gesellschaften der vbl-Gruppe verfügen wie jede Aktiengesellschaft über eine Revisionsstelle (Art. 727 ff. OR), welche die Jahresrechnung im Sinn einer technischen Rechnungsprüfung nach den revisionsrechtlichen Vorschriften des OR prüft.

67 Die Revisionsstelle hat namentlich zu prüfen, ob die Jahresrechnung (und gegebenenfalls die Konzernrechnung), bestehend aus Bilanz, Erfolgsrechnung und Anhang (Art. 958 Abs. 2 OR), den gesetzlichen Vorschriften, den Statuten und dem gewählten Regelwerk entspricht (Art. 728a Abs. 1 Ziff. 1 OR). Nicht per se Prüfgegenstand ist grundsätzlich eine neben der Jahresrechnung geführte Kostenrechnung.

68 Die herrschende Lehre geht davon aus, dass Prüfmassstab für die Rechtskonformität der Rechnung nicht die ganze Rechtsordnung ist. Es ist dementsprechend nicht Aufgabe der Revisionsstelle, systematisch nach deliktischen Handlungen zu suchen oder solche systematisch in Betracht zu ziehen.[14] Die Revisionsstelle darf im Grundsatz darauf vertrauen, dass Geschäftsvorfälle ordnungsgemäss erfasst werden. Sie muss sich in erster Linie davon überzeugen, dass ein Internes Kontrollsystem (IKS) für die Buchführung und Rechnungslegung besteht. In der Lehre wird immerhin die Auffassung vertreten, dass sie sich z.B. durch Befragen der zuständigen Stellen (VR, Geschäftsleitung) und Einsicht in allfällige Korrespondenzen mit Aufsichtsbehörden ein Bild darüber machen muss, ob Rechtsverletzungen wesentliche Auswirkungen auf die Jahresrechnung haben könnten.[15] Stellt die Revisionsstelle Verstösse gegen das Gesetz, die Statuten oder das Organisationsreglement fest, ist sie zur schriftlichen Meldung an den Verwaltungsrat verpflichtet (Art. 728c Abs. 1 OR).

69 Die Pflicht zur ordentlichen Revision richtet sich nach Art. 727 OR. Für die Tochtergesellschaften ohne Assets und Personal ist eine eingeschränkte Revision nach Art. 729 ff. OR möglich. Für die VBL AG erfolgt eine ordentliche Revision (entsprechend richtet sich der Prüfauftrag nach Art. 728 Abs. 1-3 OR), für

---

14 RETO EBERLE/DANIEL LENGAUER, Zürcher Kommentar, Art. 727-731a OR, Die Aktiengesellschaft, Revisionsstelle, Zürich 2016, Art. 728a OR N 27.

15 EBERLE/LENGAUER, Revisionsstelle, Art. 728a OR N 40.

die Tochtergesellschaften und insbesondere die vbl ag eine eingeschränkte Revision (entsprechend richtet sich der Prüfauftrag nach Art. 729 a Abs. 1-3 OR).

70 Die Revisionsstelle erstattet der Generalversammlung jährlich den gesetzlich vorgeschriebenen (knappen) Revisionsbericht sowie einen umfassenden Revisionsbericht zuhanden des Verwaltungsrats (Management Letter). Im Geschäftsbericht werden die konsolidierte Erfolgsrechnung, die konsolidierte Bilanz, die konsolidierte Geldflussrechnung und der konsolidierte Eigenkapitalnachweis der Konzernrechnung sowie der Anhang zur Jahresrechnung, aber grundsätzlich keine Angaben zum Rechnungsergebnis der einzelnen Tochtergesellschaften publiziert. Gegenstand des umfassenden Revisionsberichts sind namentlich Feststellungen gemäss besonderem Prüfprogramm und jährlich festgelegten Schwerpunkten. Der Prüfungsausschluss legt das (mehrjährige) Programm und die Schwerpunkte zusammen mit der Revisionsstelle fest. Der Leiter Finanzen & IT erläutert dazu an der Anhörung:

> «Es gibt ein mehrjähriges Prüfprogramm. Jährlich wurde dann der Schwerpunkt anders festgelegt. Der Prüfausschuss trifft sich im Spätherbst mit der Revisionsstelle (ohne unsere Anwesenheit) und legt die Schwerpunkte fest (ohne dass wir davon wissen). Das Subventionsrecht wurde nie als Schwerpunkt definiert, weil wir ja alle davon ausgingen, dass dies in Aufsichts- und Prüfungskompetenz des BAV war und die subventionsrechtlichen Prüfungen durch das BAV erfolgt sind. Unsere Revisionsstelle hat nach OR den aktienrechtlichen Teil revidiert.»

71 Für die Abschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2008 wurde beispielsweise unter anderem das Thema «Beiträge der öffentlichen Hand / Reserven EBG / Verkehrsertrag» als Prüfungsschwerpunkt festgelegt. In diesem Zusammenhang warf die Revisionsstelle mit Blick auf die geplante Dividende an die Stadt die Frage auf, ob «auch für das 2008 keine Vereinbarung mit dem ÖVL bezüglich Dividendensperre» bestehe. Auch in anderem Zusammenhang finden sich, auf jeden Fall in der Zeit bis zum Wechsel der Revisionsstelle auf das Jahr 2016 hin, in den ausführlichen Revisionsberichten zuhanden des Verwaltungsrats gelegentlich gewisse, allerdings eher allgemein formulierte Hinweise auf mögliche subventionsrechtliche Probleme (vgl. dazu die Hinwiese in der Chronologie der Ereignisse hinten unter Ziffer 6.3). Auf die Frage, ob es seitens der Revisionsstelle Warnungen im Zusammenhang mit den Themen, die nun öffentlich diskutiert worden sind (stille Reserven, Verrechnungspraxis), gegeben habe und ob die Revisionsstelle geprüft habe, ob die Subventionen der öffentlichen Hand in der Jahres- und Konzernrechnung korrekt ausgewiesen werden, führt der Leiter Finanzen & IT aus:

> «Stille Reserven sind im umfassenden Bericht der Revisionsstelle transparent gemacht worden. Das ist intern ein offenes Geheimnis (GL/VR) gewesen. Es gab nicht Warnungen, aber Feststellungen dazu. Die Revisionsstelle hat sich ausbedungen, dass die Transferpreise nicht Bestandteil des Prüfauftrags bilden».

72 Aus den Akten ergibt sich, dass der seitens der Revisionsgesellschaft für die jährlichen Revisionen bis ins Jahr 2014 mandatierte Revisionsleiter bereits im Zusammenhang mit der Einführung von Swiss GAAP FER (bei Gründung der Holdingstruktur) beratend für die VBL AG tätig war und insbesondere verschiedene Varianten für die Einführung von Swiss GAAP FER bzw. Alternativen dazu aufzeigte und bewertete. So finden sich im Protokoll der Verwaltungsratssitzung vom 16. Juni 2009 folgende Hinweise:

> «An einer Besprechung mit [dem für der Revisionsstelle für die jährlichen Revisionsberichte unterzeichnenden Mandatsleiter] wurde diskutiert, wann der erste Abschluss nach Swiss GAAP FER präsentiert werden soll. Nach einem dritten Abschluss sollte dies der Fall sein, so dass die vbl erstmals 2011 den Abschluss 2010 veröffentlichen würde, währenddem der Abschluss 2009 der Referenz- und jener von 2008 der Basisabschluss wären. Letzterer wäre zu prüfen bzw. anzupassen. Mit diesem Vorgehen wären dann auch die Überbrückungsrenten erfasst. Beim Übergang sollten

> alle versicherungsmässig nicht angemessenen Rückstellungen aufgelöst werden. Sodann sollten die Defizite aus dem Linienbetrieb sichtbar werden. Damit könnten dann gewisse Bereiche des Konzerns bzw. nicht am Linienverkehr beteiligte Gesellschaften nicht offengelegt werden».

73 Auch im Hinblick auf die VR-Sitzung vom 21. Dezember 2010 wurde über die beratende Rolle des Mandatsleiters der externen Revisionsstelle berichtet:

> «Nach einer eingehenden, im beisein von [Mandatsleiter der externen Revisionsstelle] geführten Diskussion kommt das Audit Committee klar zum Schluss, dass – solange die Ablage und Publikation des vbl-Ergebnisses aufgrund der einschlägigen (Bundes-)Vorschriften – nicht zwingend nach Swiss GAAP FER zu erfolgen hat – der vbl-Abschluss nach aussen hin weiterhin nach OR publiziert werden soll, jedoch aus Gründen der Transparenz und Vertrauensbildung gegenüber den Bestellerbehörden neu ergänzt durch eine Mittelflussrechnung und Angaben zur Corporate Governance.»

74 Ob mit dieser beratenden Einflussnahme die Vorgaben an die gemäss Art. 728 Abs. 2 Ziff. 4 OR geforderte Unabhängigkeit der Revisionsstelle noch gewährleistet war, ist nach Ansicht der Unterzeichnenden fraglich.

3.7.3 Internes Kontrollsystem (IKS)

75 Die VBL betreibt ein Internes Kontrollsystem (IKS), das jeweils in den jährlichen Statusberichten Risikomanagement beschrieben wird. Nach diesen Beschreibungen ist Ziel des IKS «eine Überwachung und laufende Optimierung von Abläufen, welche eine ordnungsmässige Buchführung und Rechnungslegung sicherstellen». Die grundlegenden Instrumente des IKS «auf Unternehmensebene» sind

- ein monatliches Reporting mit einem Soll-Ist-Vergleich und einem Ist-Vorjahres-Vergleich pro Kostenstelle und Kostenart,
- Vorgaben zur Rechnungsprüfung und Kontierung,
- die Regelung der Unterschriftenberechtigung,
- ein Verhaltenskodex sowie
- Vorgaben zu Projekt- und Investitionsprozessen.

76 Die Revisionsstelle hat in ihren Berichten stets bestätigt, dass der Nachweis eines existierenden IKS erbracht wurde. Ein solcher Nachweis ist gemäss OR Art. 728a für alle Gesellschaften Pflicht, welche der ordentlichen Revision unterliegen. Der Nachweis bezieht sich ausschliesslich auf diejenigen Konzerngesellschaften, welche seit der Errichtung der Holdingstruktur (am 1. Januar 2010) Teil des Konzerns sind, was sowohl auf die vbl ag wie auch die VBL AG zutrifft.

77 IKS-Vorgaben, die sich auf das Verhältnis **zwischen** den verschiedenen Unternehmen beziehen (beispielsweise um der Gefahr von potenziellen Interessenkonflikten, welche durch die identische Zusammensetzung der Organe entstehen könnten, vorzubeugen), sind nicht aktenkundig.

3.7.4 Risk Management

78 Der Verwaltungsrat der VBL AG beschloss bereits im Jahr 2003[16] oder 2004[17] die Einführung eines Risk Management-Systems. An der Klausur vom 13. Mai 2005 bestätigte er diesen Beschluss und nahm in Bezug auf die Einschätzung und Beurteilung der verschiedenen Risiken gewisse Korrekturen vor. Er beschloss ebenso, den Prozess des Risk-Managements auf den jährlich wiederkehrenden Strategieprozess und die VR-Sitzungskadenz abzustimmen. Seither hat der Verwaltungsrat

> «jedes Jahr in seiner Anfang Mai stattfindenden Strategieklausur das vbl-Risk Management-System einer Prüfung unterzogen (Risk Controlling) und auf Antrag der GL hin eine Neubeurteilung der Geschäftsrisiken vorgenommen. Dabei hat der VR i.d.R. die Einschätzungen der GL im Wesentlichen übernommen, in einigen Fällen aber aus übergeordneter, strategischer Sicht gewisse Risiken anders (stärker oder schwächer) eingeschätzt.»

79 Für die VR-Sitzung vom 20. März 2009 wurde dem Verwaltungsrat eine Auslegeordnung zum Risk Management unterbreitet. Nach einem mehrjährigen internen Risk Controlling-Prozess zog die VBL AG für die aktuelle Prozessbegleitung und -überprüfung einen externen Risk Experten bei, um «eine kritische Aussensicht» zu erhalten. Der erarbeitete Bericht «Risiko- und Versicherungspolitik der vbl AG» sollte als neue Grundlage für das Risikomanagement dienen. In den Sitzungsunterlagen wurde zur vbl-internen «Geschichte» des Risk Management das Folgende ausgeführt:

> «Das im Jahre 2003 eingeführte Risk Management ist mittlerweile Teil des gesamten vbl-Führungsprozesses. Seit 2004 wird die gesamte Unternehmensstrategie jährlich überarbeitet. Sowohl der Strategieprozess als auch der Risk Management Prozess werden seither mit dem Management Review-Prozess inhaltlich und zeitlich koordiniert.»

80 Der Verwaltungsrat werde an seiner Klausursitzung vom 11. Mai 2009 erneut eine Auslegeordnung vornehmen können und die Gelegenheit erhalten, bei der strategischen Einschätzung der verschiedenen Risiken und Risikoszenarien gewisse «Korrekturen» anzubringen.

81 Seit dem Jahr 2009 besteht ein «Konzept für eine integrierte Risiko- und Versicherungspolitik, welche den ganzheitlichen und systematischen Umgang von vbl mit Risiken regelt» und die wesentlichen Grundsätze des Systems, die Schnittstellen und die Verantwortlichkeiten definiert. Im Jahr 2020 ist die Methodik überprüft und geringfügig angepasst worden.

82 Die rechts Unterzeichnende hatte die Gelegenheit, vor Ort Einsicht in die Risikoberichte für den Zeitraum 2011 – 2020 zu nehmen. Zu diesen und zur Methodik kann das Folgende festgehalten werden:

83 Dem Verwaltungsrat wird jährlich ein Statusbericht Risikomanagement unterbreitet. In diesen Statusberichten wird (mit nur marginalen Änderungen von Jahr zu Jahr) zunächst die Methodik beschrieben. Dazu wird jeweils ausführt, dass die «integrierte Risiko- und Versicherungspolitik sowie das aktualisierte Risikoprofil» dem «Management und dem Verwaltungsrat als Führungs- und Entscheidungsinstrument im Umgang mit den Unternehmensrisiken dienen» und «somit die aktive Bewirtschaftung der Risiken fördern und einen nachhaltigen Mehrwert für die Unternehmung schaffen» soll. Das jährlich aktualisierte «Risikoprofil enthält strategische, operative, finanzielle sowie Umfeldrisiken, unabhängig davon, ob die Ursachen vbl intern oder extern liegen.» Es werden jeweils auch die Schnittstellen mit anderen Managementsystemen (IKS, Notfall- und Krisenmanagementkonzept, Versicherungen) aufgezeigt. Weiter findet sich in

---

16 Gemäss Sitzungsunterlage für die VR-Sitzung vom 20. März 2009.

17 Gemäss Angabe in der Unternehmensstrategie 2010 – 2014.

den Berichten standardmässig der Hinweis, dass jedes Risiko einem Risikoverantwortlichen aus der GL und einem Risikomanagement-Koordinator (ad personam) zugewiesen und das Risikomanagement in den Führungsprozess von vbl integriert sei.

84 Unter dem Titel «Umweltveränderungen» werden in den Statusberichten sodann einige Trends aufgeführt. Anschliessend werden die einzelnen Risiken nach finanziellen Auswirkungen, nach Eintretenswahrscheinlichkeit und nach dem Einfluss auf das Image bewertet und in einer Matrix dargestellt. In dieser Matrix werden die Risiken in drei farblich gekennzeichnete Bereiche eingeteilt (roter, oranger und grüner Bereich). Risiken mit tiefer Eintretenswahrscheinlichkeit und/oder geringen finanziellen Auswirkungen sind im grünen Bereich angesiedelt, solche mit hohen finanziellen Auswirkungen und/oder hoher Eintretenswahrscheinlichkeit liegen im roten Bereich. Risiken im oder nahe beim roten Bereich werden als so genannte «Kernrisiken» geführt. Kernrisiken wurden bis 2020 «insofern akzeptiert, als dass sie aktiv beobachtet und halbjährlich überarbeitet werden». Mit der auf das Jahr 2020 neu eingeführten Methodik werden Kernrisiken im roten Bereich nicht mehr toleriert, «es handelt sich um inakzeptable Kernrisiken, welche zwingende Massnahmen erfordern, um aus dem roten Bereich zu kommen». Der Direktor der VBL erläutert dazu:

> «Es gibt […] jährlich einen Risiko-Bericht. Da gibt es ein paar Dutzend Risiken. Der Bericht wird Jahr für Jahr fortgeschrieben (z.B. Schwarzfahrer, die bleiben immer drin). Dann gibt es neu erkannte Risiken (z.B. Sprinkleranlagen, Brandrisiko). Dann gibt es grosse Risiken, die in die Hauptrisiken aufpoppen. […] Spätestens seit dem Postauto-Skandal sind diese Risiken dann aufgepoppt.»

85 Als risikoreich wurde namentlich das Verhältnis zu den Bestellern beurteilt. Jedenfalls ab dem Jahr 2011 wird stets ein «Umfeldrisiko» mit der Bezeichnung «Abgeltungssystem, Verhandlungen mit Besteller» (2011), das später als Risiko «Abgeltungssystematik und Refinanzierung» bezeichnet wurde (2014), als «Kernrisiko» im roten Bereich geführt. Anfänglich wurde dieses Risiko als mit einer Eintretenswahrscheinlichkeit von 1x jährlich und (möglichen) finanziellen Auswirkungen von ca. 1 Million Franken erfasst. Im Jahr 2017 wurden die Eintretenswahrscheinlichkeit auf ca. 1x in 7 Jahren und die finanziellen Auswirkungen auf ca. 6 Millionen Franken korrigiert. Im Jahr 2020 schliesslich erfolgte bei etwa gleichbleibender Eintretenswahrscheinlichkeit eine nochmalige Erhöhung der finanziellen Auswirkungen auf «hoch» (was nach herkömmlicher Terminologie rund 8 Millionen Franken entsprochen hätte).

86 Im Jahr 2015 wurde unter der Rubrik «Umweltveränderungen» als Trend erstmals das Thema «Transparenzansprüche Stakeholder» aufgenommen. Im Statusbericht 2017 wurde unter Hinweise auf die Unterstützung der Forderung nach mehr Transparenz in der Öffentlichkeit und der Politik ausgeführt, es werde «regelmässig darüber diskutiert, inwiefern die stillen Reserven als Risiko behandelt werden sollen». Die VBL sei «sich des Risikos bewusst und auch entsprechend sensibilisiert». Auf entsprechenden Beschluss des Verwaltungsrats wurde das Risiko «Transparenzansprüche gegenüber vbl Konzern (interne Verrechnungen)» als neues «Kernrisiko» in den Statusbericht Risikomanagement 2019 aufgenommen, mit folgendem Hinweis:

> «Durch diverse Skandale (PostAuto, RUAG) ist das Vertrauen in verselbständigte Staatsbetriebe gesunken. Bezüger von öffentlichen Abgeltungen rücken viel stärker in den Fokus. Die Öffentlichkeit fordert mehr Transparenz. Das Risiko der politischen Einflussnahme auf das unternehmerische Handeln steigt. Rückzahlungen von stillen Reserven werden für die finanzielle Auswirkung herangezogen. Gemäss VR-Beschluss Nr. 14/2018 ist somit das Thema 'Interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung' abgedeckt.»

87 Im Statusbericht Risikomanagement 2020 wird das Risiko «Transparenzansprüche Stakeholder ggü vlb Konzern (interne Verrechnungen)» mit folgendem Risikoszenario abgebildet:

> «Aufgrund von Handhabungen, die in der Vergangenheit toleriert wurden und heute nicht mehr akzeptiert werden, werden die damals 'zu hohen Abgeltungen' in der Gegenwart oder Zukunft zurückgefordert.»

88 Weiter wird zu diesem Risiko ausgeführt, es sei «bereits vor dem Eintritt als eines der grössten Kernrisiken geführt» worden. Die effektiven Auswirkungen in Bezug auf die Finanzen und Reputation seien höher als in der Bewertung des Einzelrisikos angenommen. In diesem Sinn sei das Einzelrisiko entsprechend angepasst worden. Es liege neu am obersten Rand der finanziellen Auswirkungen. Mit dem Projekt «Neue Konzernstruktur» sei die VBL daran, das Risiko «nachgelagert (reaktiv) zu bewältigen und für die Zukunft zu verhindern».

89 Im Statutsbericht 2020 befinden sich einzig die beiden Risiken «Abgeltungssystematik, Refinanzierung» und «Transparenzansprüche» im roten Bereich.

90 Der Verwaltungsrat nimmt die Statusberichte jährlich zur Kenntnis und veranlasst gelegentlich die Aufnahme neuer Risiken oder eine Neubeurteilung bestehender Risiken. Er beschloss beispielsweise am 23. März 2018, dass ein neues Risiko «Transferpreise (interne Verrechnungen)» aufzunehmen sei, und gab an der Sitzung vom 29. Juni 2018 die Anweisungen, die Risiken neu zu beurteilen und konkrete Handlungsempfehlungen zum Umgang mit Risiken zu erstellen (vgl. dazu auch die Angaben in der Chronologie der Ereignisse unter Ziffer 6.4).

4 Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern

4.1 Rechtsgrundlagen

91 Die Gemeinden des Kantons Luzern können sich gemäss § 26 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. Juni 2016 über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGG)[18] an Unternehmen im Sinn von § 44 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 4. Mai 2004 (GG)[19] mittels- Finanz- und Sacheinlagen und Einsitzrecht im strategischen Leitungsorgan beteiligen. Die Gemeinden sind diesfalls zu einem Beteiligungscontrolling (§ 27 FHGG) inkl. Berichterstattung (§ 31 FHGG) und einer Beteiligungsstrategie (§ 28 FHGG) verpflichtet und müssen einen Beteiligungsspiegel führen (§ 29 FHGG).

92 Zum Zeitpunkt des Beschlusses der Stimmberechtigten vom 24. September 2000 über die Ausgliederung der Verkehrsbetriebe verfügte die Stadt Luzern über keine stadteigenen gesetzlichen Grundlagen für das ausgegliederte Unternehmen. Der Stadtrat beschloss am 18. Dezember 2002 in einem ersten Schritt vorerst eine provisorische Eigentümerstrategie für das Unternehmen.

93 Am 5. Februar 2004 beschloss der Grosse Stadtrat das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling, das unter anderem Grundsätze für das politische Controlling (Art. 4 ff.) und die stadtinternen Zuständigkeiten (Art. 11 ff.) regelte und eine Stabsstelle für politisches Controlling (Art. 6) vorsah. Die Verordnung des Grossen Stadtrats vom 29. März 2006 zum Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling umschrieb die delegierten Aufgaben von höchster, hoher und untergeordneter Bedeutung, beauftragte die Finanzdirektion mit dem Erlass von Weisungen zum Controlling und die Stabsstelle für politisches Controlling mit der Erstellung der erforderlichen Formulare. Die Verordnung des Stadtrats vom 5. Februar 2004 über die delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings zählte die Organisationen auf, die unter den Begriff «delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung» fielen. Zu diesen zählte unter anderem die VBL AG.

94 Am 21. März 2019 beschloss der Grosse Stadtrat im Anschluss an das Gutachten Urs Bolz/Andreas Lienhard «Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme der Stadt Luzern auf stadteigene Aktiengesellschaften» vom 21. September 2017 und gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrats 35/2018 vom 19. Dezember 2018 «Revision Beteiligungsmanagement» und das heute geltende Reglement über das Beteiligungsmanagement (Beteiligungsreglement, BR).[20] Das Reglement ist am 1. Juni 2019 in Kraft getreten; mit dem Inkrafttreten des BR sind die meisten Bestimmungen des alten Reglements von 2004 sowie die Verordnungen des Grossen Stadtrats und des Stadtrats aufgehoben worden.

4.2 Beteiligungsmanagement bis 2019

4.2.1 Zuständigkeiten

95 Nach dem bis Ende Mai 2019 geltenden Reglement von 2004 war der Stadtrat Controllingstelle für Aufgaben von höchster Bedeutung (Art. 5 Abs. 2 Bst. a). Die Stabsstelle politisches Controlling unterstützte einerseits den Stadtrat als Controllingstelle und anderseits die Mitglieder des Stadtrats bei der Ausübung

18 SRL Nr. 160.

19 SRL Nr. 150.

20 sRSL Nr. 0.5.1.1.3.

ihrer Tätigkeit als Mitglied des obersten, exekutiven Führungsorgans eines externen Leistungserbringers (Art. 6).

4.2.2 Grundsätze für das Controlling

96 Das politische Controlling über Aktiengesellschaften mit einer städtischen Mehrheitsbeteiligung wie die VBL AG bestand nach dem Reglement von 2004 aus einem Führungskreislauf zwischen der Stadt und ihrer Vertretung in der Generalversammlung. Diese Vertretung war verpflichtet, die städtischen Vorgaben in der Generalversammlung zu beschliessen und dem Verwaltungsrat in einer aktienrechtlich zulässigen Weise vorzugeben (Art. 7 Abs. 1). Der Führungskreislauf umfasste einen Leistungsauftrag mit einer Eignerstrategie für Beteiligungen, die Entscheidfassung an der Generalversammlung mit vorgängiger Instruktion der Controllingstelle, ein schriftliches Reporting an die Controllingstelle und die Berücksichtigung der Ergebnisse bei der nächsten Planung der Stadt (Art. 7 Abs. 2). Zur Selbständigkeit der Unternehmen bestimmte Art. 7 Abs. 3 des Reglements das Folgende:

> [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.

97 Weisungen an die Vertreterinnen und Vertreter des Stadtrats im strategischen Leitungsorgan eines städtischen Unternehmens waren somit nicht zulässig.

98 Für delegierte Aufgaben von höchster Bedeutung und damit auch für die VBL AG sah das Reglement eine parlamentarische Steuerung vor. Der Stadtrat beschloss im Rahmen der Gesamtplanung für jede delegierte Aufgabe von höchster Bedeutung die übergeordneten Ziele der Stadt (Art. 12 Abs. 1). Er hatte das politische Controlling auf diese Ziele auszurichten (Art. 13 Abs. 1) und war zuständig für die Aufsicht über ausgegliederte Unternehmen. Der Grosse Stadtrat übte die Oberaufsicht aus (Art. 15). Gegenstand der parlamentarischen Steuerung und Oberaufsicht war die Tätigkeit des Stadtrats (Art. 11 Abs. 1). Die Tätigkeit des externen Leistungserbringers selber war nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht (Art. 15 Abs. 1). Der Stadtrat legte im Geschäftsbericht Rechenschaft über seine Tätigkeiten ab, berichtete über die Erfüllung der städtischen Ziele und begründete allfällige Abweichungen (Art. 15 Abs. 1).

4.2.3 Berichterstattung, Controllinggespräche

99 Die VBL AG informiert die Stadt Luzern mit dem aktienrechtlich vorgeschriebenen Geschäftsbericht, der auch auf der Website des Unternehmens aufgeschaltet wird.

100 Dem Reporting diente in erster Linie das jährliche Controllinggespräch mit der Stadt, an dem namentlich die Zielerreichung, der Jahresabschluss und aktuelle Themen besprochen wurde und die Generalversammlung der Aktionäre vorbereitet wurden. Auf der Seite der VBL AG nahmen an diesem Gespräch die Präsidentin oder der Präsident des VR und der Direktor teil. Die städtische Delegation setzt sich nach Angaben der Stabsstelle Beteiligungscontrolling aus den beiden Delegierten des Stadtrats, dem Finanzverwalter und der Stabsstelle für das politische Controlling (neu: Stabsstelle Beteiligungscontrolling) zusammen.

101 Die Controllinggespräche wurden protokolliert. In den Akten finden sich die Protokolle ab dem Jahr 2007. Diese werden für die Jahre 2007 bis 2014 als «Aktennotiz» und «Zusammenfassung der Besprechung der Delegation des Stadtrats mit der Delegation der vbl AG vom […]«, ab dem Jahr 2015 als «Aktennotiz» und «Protokoll der Besprechung vom […]» und ab dem Jahr 2018 als «Protokoll» zum «Controllinggespräch vom […]» bezeichnet.

102 Im Anschluss an das Gespräch wurde das Formular «Beteiligungs- und Beitragscontrolling» ausgefüllt. Die Stabsstelle Beteiligungscontrolling erläutert dazu, an den jährlichen Controllinggesprächen würden jeweils auch «besondere Vorkommnisse besprochen und im Controllingformular wird eine Risikobeurteilung vorgenommen. Die Beurteilung ergibt sich aus dem Controllinggespräch und dem Revisionsstellenbericht».

103 Die Finanzdirektion unterbreitete diese Unterlagen zusammen mit dem Geschäftsbericht der VBL AG seit 2005 mit einem kurzen, standardisierten Bericht dem Stadtrat zuhanden einer nächsten Sitzung und beantragte jeweils die Kenntnisnahme des Controllingberichts sowie die Ermächtigung der für das Beteiligungscontrolling zuständigen Person, an der Generalversammlung der VBL AG die Stadt Luzern als Aktionärin zu vertreten und bestimmte Beschlüsse zu fassen. In der Regel wurde beantragt, dass die Vertretung der Stadt als Aktionärin den Anträgen des Verwaltungsrats zustimmt.

4.2.4 Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat

104 Das Reglement von 2004 und die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen dazu enthielten keine explizite Vorschrift über die Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL AG und damit auch keine Vorgabe zu Aufgaben, Rechten oder Pflichten einer solchen Vertretung (ob zu diesem Punkt allenfalls Weisungen oder besondere interne Beschlüsse bestanden, ist den Unterzeichnenden nicht bekannt). In der Praxis war der Stadtrat jeweils durch eine Person im VR vertreten.

105 Für die VBL AG war diese Vertretung wichtig. Der Direktor erklärt dazu an der Anhörung, das Unternehmen habe die Vertreterin oder den Vertreter des Stadtrats «immer als Überbringer von wichtigen Infos an die Stadt betrachtet» und sei stets davon ausgegangen, dass es, zusätzlich zum «Bypass […] über das Beteiligungsmanagement», «dessen Pflicht wäre, ggf. Informationen in die Stadt einzubringen». Sowohl die übrigen Mitglieder des Verwaltungsrats als auch er selbst hätten

> «die Erwartung, dass das Stadtratsmitglied im VR wichtige Infos als Bringschuld in den Stadtrat einbringt. Vielleicht gibt es auch Fragen, bei denen das SR/VR-Mitglied entscheidet, die Infos nicht in den Stadtrat reinzubringen. Da kann ich keine Vorschriften machen. Das wäre dann sein Entscheid.
>
> Wir können nicht befehlen, dass informiert wird, aber wir können es auch nicht verhindern. Es liegt in der Verantwortung des entsprechenden Stadtratsmitglieds, das Einsitz im VR hat. Es hat in all den vergangenen Jahren bei den verschiedenen Stadträtinnen und Stadträten, die im VBL-Verwaltungsrat Einsitz hatten, keine einheitliche Praxis gegeben.
>
> Ich habe es übrigens häufig auch umgekehrt erlebt: dass das Stadtratsmitglied die Wünsche der Stadt in den VR reinträgt, und dann muss der VR entscheiden, ob das nun ein Geschäft ist oder nicht.»

106 Der aktuelle Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat legt anlässlich der Anhörung seinerseits dar, dass die Information der Stadt über den reglementarisch vorgesehenen Controlling-Kreislauf zu erfolgen habe. Er selbst habe den Stadtrat deshalb nicht über Angelegenheiten der VBL AG

> «informiert, die Rollen war getrennt, der Controlling-Kreislauf läuft über die Finanzdirektion, ich habe nie informiert. Die Zuständige in der Finanzdirektion […] hatte zu jeder Sitzung Traktanden erhalten und sie hat mir zu jeder Sitzung Bemerkungen zukommen lassen. Sie war in einer Doppelrolle.
>
> Die Information vom Stadtrat ging über den Direktor und die Verwaltungsratspräsidentin. Aber jedenfalls nicht über mich. Ich habe nie im Stadtrat gesagt, wir hätten ein Problem. Ich hatte ja keine Veranlassung, anzunehmen, dass nicht informiert wurde. Ich war ja auch an den Controlling-Gesprächen nicht dabei. Zudem: Ich bin VR und der Firma verpflichtet. Ich bin nur delegiert vom SR […].»

107 Auch der Stadtrat habe nie die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass er den Stadtrat über Geschäfte oder die Situation der VBL AG orientiert. Der Stadtrat habe immer die Meinung vertreten: «Nein, Du bist ja Mitglied der Firma und denen auch verpflichtet, Du hast ja eine Schweigepflicht».

108 In seiner Stellungnahme zum Entwurf für den vorliegenden Bericht legt der Vertreter des Stadtrats Wert auf die Feststellung, dass die erwähnte Auffassung zum Controlling-Kreislaufs nicht nur seinem eigenen Verständnis, sondern auch dem Verständnis des Stadtrats entspricht und dass er sich an die Aufgabenteilung gehalten hat, wie sie in den neuen Vorgaben zum Beteiligungsmanagement abgebildet ist. Er ersucht namentlich um folgende Ergänzung zur Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat und zu den Informationskanälen:

> «Das revidierte Beteiligungsmanagement (B+A 35/2018 «Revision Beteiligungsmanagement», S. 12f) fasst die bisherige Praxis zur Information und Berichterstattung zusammen und hält die Rollen und Zuständigkeiten fest, wie sie vor und nach 2018 Geltung beanspruchten. Die Berichterstattung an den Stadtrat durch das Unternehmen erfolgt mittels Geschäftsberichten des Unternehmens und Eigentümergesprächen. An diesen Eigentümergesprächen mit der Finanzdirektion waren die Verwaltungsratspräsidentin und der Direktor beteiligt. Ich war nicht beteiligt und hatte keine Veranlassung anzunehmen, dass nicht ausreichend informiert wurde. Zudem war die Finanzverwaltung über die für das Controlling zuständige Mitarbeiterin zu jedem Zeitpunkt über alle Geschäfte des VR und alle im Zusammenhang mit Geschäften hängenden Berichte voll informiert, da diese Zugang zum vertraulichen digitalen VR-Portal hatte.»

109 Zur Rolle der für das Beteiligungscontrolling zuständigen betriebswirtschaftlichen Mitarbeiterin der Finanzverwaltung führt er aus, dass diese «Zugang zum digitalen VR-Portal der VBL mit allen Unterlagen» hatte. Sie habe nicht nur gleichzeitig mit den Verwaltungsrätinnen und Verwaltungsräten Einladungen und VR-Protokolle erhalten, sondern

> «auch alle relevanten mit den Geschäften in Zusammenhang stehenden Unterlagen und Berichte. Der Wissensstand war damit fast der gleiche wie bei jedem VR-Mitglied. In der Praxis sahen die Arbeitsabläufe zwischen der Mitarbeiterin und dem stadträtlichen VR-Mitglied folgendermassen aus: Vor jeder VR-Sitzung erhielt ich von der Mitarbeiterin der Finanzverwaltung detaillierte Bemerkungen zu den anstehenden Traktanden.»

4.3 Eignerstrategie für die Verkehrsbetriebe Luzern AG

4.3.1 Allgemeines

110 Die Stadt Luzern beschloss kurze Zeit nach der Ausgliederung der Verkehrsbetriebe, nämlich am 18. Dezember 2002, eine erste provisorische Eignerstrategie oder Eigentümerstrategie[21] für die neu gegründete

---

21 In der Governance-Diskussion und der Praxis ist sowohl von Eignerstrategie als auch von Eigentümerstrategie die Rede. Die Stadt Luzern bezeichnete die Strategie ursprünglich als Eigentümerstrategie. Das Beteiligungsreglement

VBL AG. Im Bericht der Finanzdirektion zu diesem Geschäft wird ausgeführt, nach der Gründung der ewl Energie Wasser Luzern Holding AG, der Verkehrsbetriebe Luzern vbl AG und der Öffentliche Krankenkasse Luzern ÖKK AG sollten in einem ersten Schritt «im Sinne von Sofortmassnahmen Eigentümerstrategien für die drei erwähnten Firmen entwickelt und provisorisch verabschiedet werden». In einer zweiten Phase solle ein Reglement erlassen werden, mit dem «die Abläufe, Instrumente und Kompetenzen im Beteiligungscontrolling generell festgeschrieben werden». In dieser zweiten Phase würden auch die provisorischen Eigentümerstrategien zu überarbeiten sein.

111 Die erste provisorische Eigentümerstrategie vom 18. Dezember 2002 sah nach einleitenden Bemerkungen übergeordnete Ziel, Leistungsziele, kundenorientierte Ziele, finanzielle Ziele und mitarbeiterorientierte Ziele vor und enthielt Vorgaben zur Kooperation und Beteiligungen und zur Veräusserung von Kapitalanteilen.

112 Eine angepasste Version der Eigentümerstrategie mit dem Vermerk «nach Änderung durch VR vbl AG vom 14.12.04» enthielt Anpassungen zu den übergeordneten politischen Zielen, den Leistungszielen, den kundenorientierten Zielen sowie zur Kooperation und Beteiligungen und zur Veräusserung von Kapitalanteilen.

113 Im Rahmen der Gesamtplanung 2006-2010 sollten offenbar die Eignerstrategien für ewl, die VBL AG und die ÖKK AG überprüft werden. In einem als «Beilage zur Gesamtplanung 2006-2010 – Ausführungen zu den delegierten Aufgaben von höchster Bedeutung für die Stadt» bezeichneten Dokument ist für die VBL AG zum Thema «Veräusserung von Kapitalanteilen» das Folgende vorgesehen:

> «Eine Öffnung des Aktionariats der vbl AG wird mittelfristig unter finanziellen, strukturellen und strategischen Gesichtspunkten geprüft (Zuständigkeit gemäss Art. 69 lit. b Ziff. 11 GO).»

114 Diese Überprüfung wurde nach Angaben der Stabsstelle Beteiligungscontrolling in der Folge ergebnislos abgebrochen. Einzelheiten dazu sind nicht aktenkundig. Soweit ersichtlich blieb die ursprüngliche, ca. Ende 2014 angepasste Eigentümerstrategie im Rahmen dieser Überprüfung unverändert.

115 Die aktuelle Eignerstrategie datiert vom Mai 2018. Sie enthielt unter dem Titel «Übergeordnete politische Ziele zuhanden Gesamtplanung» allgemeine Zielsetzungen und anschliessend unter dem Titel «Stadträtliche Konkretisierung der Ziele» wie die Strategie von 2002 Leistungsziele, kundenorientierte Ziele, finanzielle Ziele und mitarbeiterorientierte Ziele sowie Vorgaben zur Kooperation und Beteiligungen und zur Veräusserung von Kapitalanteilen.

4.3.2 Finanzielle Vorgaben und Ziele

116 Die provisorische Eigentümerstrategie vom 18. Dezember 2002 enthielt unter dem Titel «Finanzielle Ziele» folgende Vorgaben:

> «**5 Finanzielle Ziele**
>
> - Die VBL legt die erzielten Gewinne bis im Jahr 2005 in Reserven und Rückstellungen ein. Diese dienen in erster Linie dazu, bestehende Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Personalvorsorge sowie die Übergangsregelung im Personalbereich zu finanzieren.

(Art. 6) und weitere neuere Dokumente verwenden regelmässig den Begriff «Eignerstrategie». Die folgenden Ausführungen übernehmen in der Regel die Bezeichnung, in im konkreten Kontext verwendet worden ist.

- Ab dem Jahr 2006 schüttet die VBL – sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt – eine Dividende von zirka 3-5% aus.
- Die VBL ist bereit, ab dem Zeitpunkt der Marktöffnung (2006) die Finanzierung des Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten der ehemaligen Mitarbeitenden weiterhin zu übernehmen, sofern diese finanzielle Zusatzbelastung die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens nicht beeinträchtigt bzw. bei der Festlegung der Dividende berücksichtigt (d.h. kompensiert) wird.»

117 Weitere finanzielle Ziele sah die Eigentümerstrategie von 2002 nicht vor. Im Rahmen der Gesamtplanung 2006-2010 beschloss der Grosse Stadtrat am 24. November 2005 gestützt auf Art. 12 Abs. 1 des Reglements vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling für die VBL AG unter anderem das folgende übergeordnete politische Ziel:

> «Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.»

118 Der Stadtrat passte seine Eignerstrategie offenbar diesen Angaben an. Gemäss dem erwähnten Dokument mit dem Vermerk «Eigentümerstrategie des Stadtrates für die Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl AG) – nach Änderung durch VR vbl AG vom 14.12.04» enthielt die angepasste Fassung der Strategie als eines der übergeordneten politischen Ziele die erwähnte durch den Stadtrat beschlossene Formulierung.

119 Für die Gesamtplanung 2010-2014 beantragte der Stadtrat dem Grossen Stadtrat am 6. Januar 2010, das erwähnte Ziel wiederum gleich zu formulieren. Der Stadtrat änderte allerdings an seiner Sitzung vom 4. März 2010 die Formulierung und beschloss das folgende übergeordnete Ziel:

> «Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und erhöht den Eigenfinanzierungsgrad.»

120 Diese neue Formulierung fand soweit bekannt nicht Eingang in die Eignerstrategie des Stadtrats; jedenfalls wäre dazu nichts aktenkundig. Die heute geltende Eignerstrategie vom Mai 2018 sieht, im Einklang mit der durch den Stadtrat am 24. November 2005 beschlossen Fassung und der gleich lautenden Formulierung vom 19. Dezember 2019 in der städtischen Beteiligungsstrategie, unter dem Titel «1 Übergeordnete politische Ziele zuhanden Gesamtplanung» wiederum das Folgende vor:

> «Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.»

121 Unter dem Titel «2 Stadträtliche Konkretisierung der Ziele» werden die finanziellen Ziele wie folgt formuliert:

> «**2.3 Finanzielle Ziele**
>
> - Die vbl AG zielt auf Eigenwirtschaftlichkeit. Sie strebt mindestens ein ausgeglichenes Resultat an, tätigt die Abschreibungen, die ihr das längerfristige Bestehen im freien Markt ermöglicht und stärkt ihre Eigenmittel zur Finanzierung des Wachstums und der Investitionen.
> - Sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt, zahlt die vbl AG eine Dividende von 3-5% aus.
> - Die VBL ist bereit, ab dem Zeitpunkt der Marktöffnung (2006) die Finanzierung des Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten der ehemaligen Mitarbeitenden weiterhin zu übernehmen, sofern diese finanzielle Zusatzbelastung die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens nicht beeinträchtigt bzw. bei der Festlegung der Dividende berücksichtigt (d.h. kompensiert) wird.»

122 Aus den Akten ist ersichtlich, dass die Gewinnerwartungen der Stadt immer wieder Thema waren, nicht nur an den Controllinggesprächen (vgl. dazu die Chronologie der Ereignisse hinten unter Ziffer 6). Auch der Direktor der VBL erklärt an der Anhörung, die Stadt habe «immer auf ihrer Mio. Dividende beharrt (= 5 % bezogen auf das Aktienkapital von 20 Mio. CHF)», das sei «immer Thema in den Controllinggesprächen» gewesen und habe auch das Verhalten der Zuständigen der vbl-Gruppe beeinflusst:

> «Ja, diese Zielsetzung hatte Einfluss auf das Verhalten, das ist doch klar. Es ist eine Vorgabe. Die Eignerstrategie ist quasi 'gottgegeben'. Es ist ein Auftrag an den VR, diese zu erfüllen. Selbstverständlich hatte dies einen Einfluss, es muss auch einen Einfluss haben. Wir haben von unten her sensibilisiert, auf Risiken aufmerksam gemacht. Wenn nachher trotzdem die Vorgabe bleibt oder noch verstärkt wird, dann müssen wir das akzeptieren.»

123 Man habe «natürlich darüber hinaus Gewinn erwirtschaften» wollen, um «einen genügenden unternehmerischen Handlungsspielraum zu haben». Innerhalb dieses Handlungsspielraums habe die VBL AG «auch immer die PK-Sanierungen im Gleichschritt mit der Stadt gedeckt, zumal uns die Stadt gemäss Eignerstrategie verpflichtet, bei der städtischen Pensionskasse angeschlossen zu sein.»

124 Dass diese Vorgaben in Konflikt mit den regulatorischen Vorgaben geraten könnten, war nach Angaben des Direktors nicht im Blick. Man habe «nicht darauf hingewiesen, dass es ein Risiko mit den regulatorischen Vorgaben gibt, weil wir uns dessen nicht bewusst waren». Bekannt war immerhin, dass die Situation in Luzern in der Schweiz wohl mehr oder weniger einzigartig ist. Die Geschäftsführerin des damaligen ÖVL habe den Direktor noch vor 2010

> «einmal darauf angesprochen. ‚Bist Du Dir bewusst, dass ihr die einzigen seid schweizweit, die eine Dividende an die Stadt zahlen?' Das ist mir schon aufgefallen. Darauf haben wir den Stadtrat des Öfteren hingewiesen, aber das hat niemanden interessiert und wurde trotzdem so beibehalten. Wir haben das mit [Vertretungen der Stadt] immer wieder angesprochen. Sie haben immer gesagt: ‚Glaubt ihr denn, dass wir Euch unser Kapital gratis zur Verfügung stellen?' Dann haben wir Verständnis gezeigt, bei Energie, Wasser und Strom ist es auch so. Man wollte bei uns einfach eine angemessene Eigenkapitalverzinsung. Nach 2006 (nach Ablauf der Übergangs- oder Schonfrist für die Marktöffnung mit Ausschreibungen von Linien) wollten sie die vollen 5%, das ist die Million.»

4.3.3 Umsetzung in der Unternehmensstrategie des Verwaltungsrats

125 Die vbl-Gruppe verfügt über eine Unternehmensstrategie des Verwaltungsrats. Der Direktor erläutert dazu an der Anhörung:

> «Wir hatten immer 5-Jahres-Strategien. Die letzte Überarbeitung wurde 2018 vorgenommen für 2019 – 2023. Jetzt sind wir daran, die aktuelle Strategie zu justieren, weil der finanzielle Spielraum in Zukunft massiv kleiner wird bzw. nur ausserhalb des öV-Geschäfts Gewinn gemacht werden darf. Der Handlungsspielraum wird dadurch stark reduziert. Vieles ist nun nicht mehr möglich. Wir sensibilisieren jetzt unsere Leute in der GL, was alles nicht mehr geht.»

126 Die VBL hat den Unterzeichnenden als Beispiele die (umfangreiche) Unternehmens-Strategie vbl AG 2010 – 2014 und die aktuelle, durch den VR am 14. September 2018 genehmigte vbl Strategie 2019-2023 zur Einsicht vorgelegt.

127 Die Strategie 2010 – 2014 statuierte als «quantitatives unternehmerisches Ziel» die «Erzielung einer jährlichen Gesamtkapitalrendite, die mindestens die Höhe der durchschnittlichen Fremdkapitalzinsen erreicht» (Ziff. 1.4.3; vgl. auch Ziff. 3.4.4.2). Die «Ablieferung einer branchenüblichen Dividende (seit 2007) von 5% an die Stadt Luzern» sei «weiterhin anzustreben, da das Zurverfügungstellen von Risikokapital durch die

Alleinaktionärin (Stadt Luzern) keine Selbstverständlichkeit darstellt und gegenüber den anderen Mitbewerbern gleich lange Spiesse zu schaffen und zu erhalten sind» (Ziff. 2.2.1.2). Gegenstand der Strategie waren unter anderem auch der firmeneigene Abschluss nach Swiss GAAP FER, die Haltung gegenüber der Forderung, diesen Standard für die geprüfte und publizierte Rechnung anzuwenden, und die Kostentransparenz gegenüber dem Besteller.

128 Die aktuelle, durch den Verwaltungsrat am 14. September 2018 genehmigte vbl Strategie 2019-2023 formuliert die «Grundhaltung» zu Finanzen und Controlling wie folgt:

- «Die Erfüllung der finanziellen Eignerziele ist Voraussetzung zur Ertragssicherung und steht im Mittelpunkt der Geschäftstätigkeit.
- Mit dem Besteller wird eine einvernehmliche und vertrauensbildende Beziehung gepflegt.
- Die Erfüllung und Einhaltung der Regulatorien (BAV, VVL) sind von vordringlicher Bedeutung. Im Grundsatz bedeutet dies für die vbl:
  - Klare Trennung der vom vvl bestellten Leistungen im öV von den übrigen Leistungen
  - Die etablierte und bestätigte Holdingstruktur soll aufrecht erhalten werden
  - Das einheitliche und transparente Transferpreissystem ohne Quersubventionierungen wird weitergeführt.»

4.4 Neuregelung des Beteiligungsmanagements im Jahr 2019

4.4.1 Grundsätze gemäss Beteiligungsreglement

129 Das Beteiligungsreglement vom 21. März 2019, das am 1. Juni 2019 in Kraft getreten ist, schreibt im Einklang mit dem FHGG eine Beteiligungsstrategie (Art. 5 BR) und eine Eignerstrategie (Art. 6 BR) vor. Es verpflichtet den Stadtrat, mindestens jährlich die hauptsächlichen Risiken der Beteiligungen mit Auswirkungen auf die Stadt zu erfassen (Art. 7 BR) und dem Grossen Stadtrat im Rahmen des Geschäftsberichts jährlich über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie zu berichten (Art. 8 BR).

130 Verantwortlich für das Beteiligungscontrolling ist der Stadtrat (Art. 10 Bst. a BR). Der Stadtrat beschliesst die Eignerstrategien, nimmt die Eigentümerrechte der Stadt, namentlich das Recht zur Wahl des strategischen Leitungsorgans in der Eigentümerversammlung, wahr (Art. 10 Bst. d-f, Art 13 Abs. 1 BR). Er informiert die für das Beteiligungsmanagement der Stadt zuständige Kommission des Grossen Stadtrats – aktuell die GPK – jährlich über wesentliche Vorkommnisse (Art. 10 Bst. g BR).

131 Der Grosse Stadtrat beschliesst unter anderem die Grundzüge des Beteiligungsmanagements, nimmt die Beteiligungsstrategie alle vier Jahre zur Kenntnis, beschliesst jährlich die in der Beteiligungsstrategie enthaltenen übergeordneten normativen und politischen Vorgaben der wichtigen Beteiligungen und führt die Oberaufsicht über das Beteiligungscontrolling und die Beteiligungen (Art. 11 Bst. a und c-e BR).

132 In Abkehr vom grundsätzlichen Weisungsverbot im alten Reglement von 2004 sieht Art. 14 BR vor, dass der Stadtrat die von ihm gewählten Mitglieder der strategischen Leitungsorgane mit einem Mandatsvertrag zur Einhaltung der Eignerstrategie und die Stadtvertretungen unter Vorbehalt zwingender Vorschriften des Aktienrechts verpflichtet, bei der Ausübung ihres Stimmrechts die öffentlichen Interessen der Stadt zu wahren.

4.4.2 Beteiligungsstrategie 2019-2022

133 Gestützt auf § 28 FHGG und das Beteiligungsreglement unterbreitete der Stadtrat dem Grossen Stadtrat am 11. September 2019 die Beteiligungsstrategie 2019-2022.[22] Die Strategie führt als wichtige Beteiligung der Stadt Luzern an erster Stelle die Verkehrsbetriebe Luzern AG auf. Unter der Rubrik «Hauptrisiken» wird zur VBL AG das Folgende vermerkt:

> «Die künftigen Dividendenzahlungen sind aufgrund der veränderten Auslegung der gesetzlichen Grundlagen (keine Verrechnung von kalkulatorischen Zinsen) gefährdet.»

134 Unter der Rubrik «Übergeordnete normative und politische Vorgaben» hielt der Entwurf des Stadtrats zur VBL AG das Folgende fest:

> "1. Die vbl AG erbringt qualitativ hochstehende Leistungen in den Bereichen des öffentlichen Personenverkehrs und der Verkehrslogistik.
>
> 2. Die vbl AG unterstützt die Umsetzung der verkehrspolitischen Interessen der Stadt Luzern in Bezug auf den öffentlichen Personenverkehr. Sie setzt sich für einen ökonomischen und ökologischen Ressourceneinsatz ein.
>
> 3. Das Tätigkeitsgebiet umfasst schwerpunktmässig die Stadt und die Agglomeration Luzern. Sie kann zur Stärkung ihrer Marktposition Kooperationen eingehen und Akquisitionen tätigen sowie Dienstleistungen auch ausserhalb der Agglomeration Luzern anbieten.
>
> 4. Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.
>
> 5. Die vbl AG bleibt eine soziale Arbeitgeberin mit fortschrittlichen Arbeits- und Anstellungsbedingungen und bildet Lehrlinge aus.»

135 Der Grosse Stadtrat beschloss am 19. Dezember 2019 diese übergeordneten Vorgaben mit zwei Ergänzungen. In Ziff. 3 ergänzte er den Passus «zur Stärkung ihrer Marktposition» mit dem Zusatz «und Ertragskraft». In Ziff. 5 fügte er als zweiten Satz bei: «Dazu gehört, dass sämtliche Transportunternehmen der vbl eine Sozialpartnerschaft pflegen und über einen Gesamtarbeitsvertrag verfügen.» Auch zu andern Beteiligungen beschloss der Grosse Stadtrat teilweise andere übergeordnete Vorgaben. Die übrigen Teile der Beteiligungsstrategie nahm er zustimmend zur Kenntnis.

4.4.3 Richtlinie des Stadtrats über das Beteiligungsmanagement

136 Am 29. Mai 2019, d.h. bereits vor der Verabschiedung der Beteiligungsstrategie, beschloss der Stadtrat die Richtlinie über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern. Die Richtlinie hat den rechtlichen Stellenwert einer behördenverbindlichen Weisung für den Stadtrat und die Verwaltung und ist namentlich für die Vorbereitung von Geschäften des Stadtrats und des Grossen Stadtrats verbindlich (Ziff. 1). Sie enthält unter anderem Regelungen zu den Zuständigkeiten und zum Verfahren im Stadtrat (Ziff. 8) sowie zu den Zuständigkeiten der Finanzdirektion (Ziff. 11) und der Stabsstelle Beteiligungscontrolling (Ziff. 12) und sieht vor, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sozial- und Sicherheitsdirektion als städtische Vertretung dem strategischen Leitungsorgan der VBL AG angehört (Tabelle zu Ziff. 10).

---

22 B+A 27/2019 Beteiligungsstrategie 2019-2022 vom 11. September 2019.

137 Als Instrumente des Beteiligungsmanagements sieht die Richtlinie eine Eignerstrategie für wichtige Beteiligungen (Ziff. 15) und ein Eignergespräch (vormals: Controllinggespräch) vor, das in der Regel neu zweimal jährlich stattfinden soll (Ziff. 17). Unter dem Titel «Prozesse» regelt die Richtlinie unter anderem den Inhalt des Mandatsvertrags nach Art. 14 BR, der unter anderem «gegenseitige Informationspflichten» statuiert (Ziff. 23), das Vorgehen vor Generalversammlungen (Ziff. 24) und die Risikoerfassung (Ziff. 25). Zum letzten Punkt sieht die Richtlinie ein standardisiertes Risikocontrolling vor.

4.4.4 Stand der Umsetzung

138 Die neuen Vorgaben des Beteiligungsreglements und der Ausführungsvorschriften dazu sind derzeit noch nicht (vollumfänglich) umgesetzt. Beispielsweise sind noch keine Mandatsverträge mit den Vertretungen des Stadtrats abgeschlossen worden. Der Abschluss eines solchen Vertrags ist nach Angabe der Stabsstelle Beteiligungscontrolling geplant und in Vorbereitung. Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat gibt wie erwähnt an, die Praxis habe den Vorgaben der beschlossenen neuen Beteiligungsstrategie bisher nicht nachgelebt (vorne Ziffer 4.2.4).

139 Rechnung getragen ist bereits der Vorgabe, dass die Vorsteherin oder der Vorsteher der Sozial- und Sicherheitsdirektion als städtische Vertretung dem strategischen Leitungsorgan der VBL AG angehört.

5 Öffentlicher Personenverkehr

5.1 Rechtsgrundlagen

5.1.1 Bundesrecht

140 Für die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung, auch auf der Strasse, gilt seit dem 1. Januar 2010 das Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG).[23] Das Gesetz regelt unter anderem das Personenbeförderungsregal und die Konzessionierung (Art. 4 ff. PBG), Grundpflichten der Transportunternehmen (Art. 12 ff. PBG), die Nutzung der Anlagen und Fahrzeuge (Art. 18*a* ff. PBG), den Personentransportvertrag (Art. 19 ff. PBG) und den Transport von Reisegepäck (Art. 24 ff. PBG). Es enthält überdies Bestimmungen über das bestellte Verkehrsangebot im Allgemeinen (Art. 28 ff. PBG), die Ausschreibung von Angeboten (Art. 32 ff. PBG), nicht ausgeschriebene Angebote (Art. 33 ff. PBG) und das Rechnungswesen (Art. 35 ff. PBG). Es folgen Bestimmungen über besondere Leistungen für öffentliche Verwaltungen (Art. 40 f. PBG), die vertragliche Haftung (Art. 42 ff.) und die Aufsicht über die Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr (Art. 52 ff. PBG). Einzelheiten zur Personenbeförderung regelt die Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB).[24]

141 Für die Abgeltung von Leistungen im Bereich regionaler öffentlicher Personenverkehr gilt neben den allgemeinen subventionsrechtlichen Bestimmungen im Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)[25] die Verordnung vom 11. November 2009 über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV).[26] Einzelheiten zur Rechnungslegung der Transportunternehmen regelt die Verordnung des UVEK vom 18. Januar 2011 über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV).[27]

5.1.2 Kantonales Recht

142 Für den öffentlichen Personenverkehr und den Schienengüterverkehr im Kanton Luzern gelten ergänzend zu den bundesrechtlichen Vorschriften das kantonale Gesetz vom 22. Juni 2009 über den öffentlichen Verkehr (öVG)[28] und die Verordnung vom 20. Oktober 2009 über den öffentlichen Verkehr (öVV).[29] Einzelheiten zur Organisation des Verkehrsverbunds Luzern als Bestellerorganisation im Kanton regelt das Reglement vom 8. Januar 2010 für den Verkehrsverbund Luzern.[30]

---

23 SR 745.1.
24 SR 745.11.
25 SR 616.1.
26 SR 745.16.
27 SR 742.221.
28 SRL Nr. 775.
29 SRL Nr. 775a.
30 SRL Nr. 775b.

5.2 Konzession

143 Die regelmässige und gewerbsmässige Personenbeförderung unterliegt dem Personenbeförderungsregal des Bundes (Art. 4 BPG).[31] Transportunternehmen, die in diesem Regalbereich tätig sein wollen, bedürfen einer Personenbeförderungskonzession des Bundes (Art. 6 ff. PBG; vgl. auch Art. 5 ff. VPB).

144 Vor der Errichtung der Holdingstruktur per 1. Januar 2010 war die VBL AG Inhaberin der Konzessionen Nr. 5523 und 284. Das BAV übertrug die Konzession Nr. 284 für den regionalen Personenverkehr kurz nach der Gründung der vbl ag am 15. Februar 2010 an die neu gegründete Tochtergesellschaft. Am 18. September 2013 stellte die VBL auf dem Briefpapier der Holdinggesellschaft und im Namen der «Verkehrsbetriebe Luzern AG» ein Gesuch und Ausdehnung und Änderung der Konzession. Das BAV entsprach dem Gesuch offenbar mit Verfügung vom 27. Januar 2014 und verfügte die beantragte Änderung zugunsten der VBL AG, ohne dass in diesem Zusammenhang von einem Wechsel der Konzessionsnehmerin die Rede gewesen wäre. Spätere Anpassungen der Konzession und, nach Ablauf der Konzession Ende 2016, auch die Erneuerung der Konzession wurden formal jeweils wiederum auf die Muttergesellschaft VBL AG ausgestellt.

145 Die Unstimmigkeit fiel offenbar zunächst weder dem BAV noch der VBL selbst auf, war aber der VBL auf jeden Fall im Frühjahr 2017 bekannt. Die VBL unternahm allerdings zunächst nichts, weil sie einen geeigneten Zeitpunkt für die Korrektur suchte. Man kam zum Schluss, dass die VBL eine solche Anpassung nur im Zusammenhang mit einer ohnehin stattfindenden Konzessionsanpassung erfolgreich beantragen und durchsetzen könne. Die Korrektur erfolgte daher erst im Rahmen der Anpassung der Konzession für den Flughafenbus, welche die VBL am 7. August 2019 beantragte. Das BAV übertrug die Konzession Nr. 284 bei dieser Gelegenheit tatsächlich von der VBL AG auf die vbl ag. Soweit bekannt sind letzte Anpassungen wiederum korrekterweise zugunsten der vbl ag vorgenommen worden.

5.3 Bestellung von Verkehrsangeboten

5.3.1 Ausschreibung

146 Art. 32 Abs. 1 PBG sieht als Grundsatz vor, dass die Besteller die Angebote des gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehrs auf der Strasse im gegenseitigen Einvernehmen ausschreiben. Auf eine Ausschreibung kann unter Umständen verzichtet werden, beispielsweise dann, wenn eine Zielvereinbarung mit einem Transportunternehmen besteht und das Unternehmen die Ziele erreicht (Art. 32 Abs. 2 Bst. a PBG).

147 Ein Verkehrsangebot auf der Strasse wird ausgeschrieben, wenn eine Konzession neu erteilt werden soll (Art. 32c Abs. 1 PBG) oder wenn eine Konzession erneuert wird und die Ausschreibungsplanung der Besteller eine Ausschreibung vorsieht (Art. 32c Abs. 3 PBG). Während der Dauer der Konzession schreiben die Besteller das bestellte Angebot beispielsweise aus, wenn das Unternehmen eine Zielvereinbarung in mehreren oder in einem wesentlichen Punkt nicht erfüllt und die Vereinbarung als Sanktion eine Ausschreibung vorsieht (Art. 32c Abs. 2 Bst. b PBG).

---

31 Art. 4 PBG lautet: «Der Bund hat das ausschliessliche Recht, Reisende mit regelmässigen und gewerbsmässigen Fahrten zu befördern, soweit dieses Recht nicht durch andere Erlasse oder völkerrechtliche Verträge eingeschränkt ist».

148 In der Praxis sind Ausschreibungen generell und insbesondere auch im Kanton Luzern die Ausnahme geblieben. Der Zweckverband ÖVL verpflichtete sich nach Angaben der VBL seinerzeit vertraglich, vorderhand auf die Ausschreibung von Leistungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs zu verzichten. Dieser Verzicht war zunächst bis Ende 2003 befristet und wurde anschliessend um zwei Jahre, d.h. bis Ende 2005, verlängert. Den Akten ist zu entnehmen, dass der ÖVL in der Zeit von 1998 bis 2009 nur vereinzelt Leistungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs ausschrieb. Der Präsident des Verbundrats erklärt an der Anhörung, mit der neuen Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr nehme das System der Ausschreibung «nun Fahrt auf». Man habe noch unter der alten Gesetzgebung einmal eine Linie ausgeschrieben, was «gesamtschweizerisch ein riesiges Echo» und «enormen politischen Widerstand ausgelöst» und schliesslich dazu geführt habe, dass das Verfahren abgebrochen werden musste.

149 Ausschreibungen blieben aber auch nach dem Jahr 2010 die Ausnahme. Einem VBL-internen Dokument ist zu entnehmen, dass die vbl ag erwarten konnte, dass «auf Ende der Konzession (2016) nicht das gesamte vbl-Netz ausgeschrieben wird. Aufgrund einer Aussprache mit dem ÖVL-Vorstand im Januar 2008 wurde bereits ‚zugesichert', dass es bis Ende 2016 keine Ausschreibungen von bestehenden vbl-Linien geben werden». Im Gegenzug erwarte der ÖVL aber «von der vbl AG vermehrte Kostentransparenz».

5.3.2 Zielvereinbarung

150 Für Verkehrsangebote, die nicht ausgeschrieben werden, «können» die Besteller und das Transportunternehmen nach Art. 33 Abs. 1 PBG eine Zielvereinbarung abschliessen. Die Zielvereinbarung wird für die Dauer von mindestens zwei Fahrplanperioden abgeschlossen (Art. 33 Abs. 4 PBG). Sie kann nach Art. 33 Abs. 2 PBG namentlich Leistungsziele zu Qualität, Quantität, Erlösen und Kosten des Verkehrsangebots enthalten, die das Unternehmen in einem bestimmten Zeitraum erreichen muss, und Massnahmen für den Fall vorsehen, dass die Ziele nicht erreicht werden (Art. 33 Abs. 2 PBG). Art. 25 ARPV geht weiter und schreibt verschiedene dieser Inhalte für die Zielvereinbarung verbindlich vor. Möglich ist ein Bonus-Malus-System betreffend die Qualität und finanzielle Kennzahlen (Art. 33 Abs. 3 PBG, Art. 26 ARPV).

151 Zum Verhältnis der Zielvereinbarung zur Ausschreibung erläutert der Präsident des Verbundrats des VVL an der Anhörung, dieses Verhältnis sei

> «wichtig. Wenn eine ZV zustande kommt, fasst man keine Ausschreibung ins Auge. Da können auch Reduktionen bei den Abgeltungen zum Ziel gesetzt werden. Grundsätzlich hat der Verbundrat entschieden, nur wenn keine Zielvereinbarung zustande kommt, eine oder mehrere Linien auszuschreiben. Das Ganze ist aber immer im Kontext mit der Konzession zu sehen, weil Konzessionsgeber ist der Bund. Je nachdem müsste die Konzession vorzeitig aufgehoben werden, das ist komplex».

5.3.3 Bestellverfahren

152 Das Bestellverfahren für Angebote des regionalen Personenverkehrs wird durch die Art. 28 ff. PBG und Art. 11 ff. ARPV geregelt. Es wird alle zwei Jahre, durchgeführt (Art. 31b PBG, Art. 11 Abs. 1 ARPV). Das BAV und die Kantone führen das Verfahren gemeinsam durch und koordinieren ihre Tätigkeiten (Art. 12 Abs. 1 ARPV). Die Kantone informieren die Transportunternehmen spätestens 12 Monate vor Beginn einer Fahrplanperiode über die bereitgestellten Mittel, fordern die Unternehmen zur Offertstellung auf und teilen gleichzeitig mit, wie das Angebot verändert werden soll (Art. 16 Abs. 1 ARPV). Die Offerten sind

nach Linien zu gliedern (Art. 17 Abs. 2 ARPV) und müssen unter anderem je eine verbindliche Planrechnung für die einzelnen Fahrplanjahre der Fahrplanperiode und Begründungen für Abweichungen gegenüber bisherigen Planungen, Vergabevereinbarungen, Zielvereinbarungen und letzter Jahresrechnung enthalten (Art. 17 Abs. 3 Bst. b und c ARPV). Ist eine Offerte nicht befriedigend, können die Besteller das Transportunternehmen zum Einreichen weiterer Offertvarianten auffordern (Art. 18 Abs. 1 ARPV).

153 Für Leistungen, die der Bund nicht mit subventioniert, sieht das kantonale Recht die sinngemässe Anwendung der bundesrechtlichen Vorschriften über den öffentlichen Personenverkehr vor. Der Geschäftsführer des VVL beschreibt das Bestellverfahren an der Anhörung wie folgt:

> «Es ist ein komplexer Prozess. Die TU wird eingeladen zur Offertstellung, diese beinhaltet den Erlös, den sie erwarten und die Kosten. Die Differenz wird als Abgeltung nachgefragt. Das wird bereinigt, sobald man sich geeinigt hat, wird eine Angebotsvereinbarung geschlossen. Das Ertragsrisiko liegt bei den Unternehmen. Wenn sie Gewinn machen, müssen sie diesen Gewinn in eine Reserve einlegen. Wenn eine TU viel Reserve hat, kann härter verhandelt werden, die Zuweisung zu Reserven ist aus diesem Grund wichtig. Dann gibt es noch den Spezialfall 'Zielvereinbarungen'. Es handelt sich um einen Rahmen, z.B. für finanzielle Ziele, Qualitätsziele, in letzter Zeit v.a. Transparenzziele. Wenn diese Ziele erreicht werden, wird die Linie nicht ausgeschrieben, sonst haben wir […] die Möglichkeit, die Linie auszuschreiben.»

5.3.4 Organisation

154 Ab dem Jahr 1998 plante, organisierte und finanzierte vorerst der Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (ÖVL) den öffentlichen Verkehr in der Agglomeration Luzern. Dem Verband gehörten neben der Stadt Luzern 14 Agglomerationsgemeinden an.[32] Der ÖVL übernahm die bisherige Rolle der Stadt Luzern als Auftraggeberin der Verkehrsbetriebe und Bestellerin von öV-Leistungen in der Agglomeration (vorne Ziffer 3.2). Besteller von Leistungen im regionalen Personenverkehr war nach der damaligen kantonalen Gesetzgebung der Kanton.

155 Am 22. Juni 2009 beschloss der Kantonsrat das neue Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG)[33], welches das frühere Gesetz vom 21. Mai 1996 über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr ersetzte. Mit dem Inkrafttreten des öVG am 1. Januar 2010 entstand der Verkehrsverbund Luzern (VVL) als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (§§ 9 ff. öVG). Der VVL ist sowohl für den (durch den Bund nicht subventionierten) öffentlichen Agglomerationsverkehr (Ortsverkehr) als auch für den mit Bundesmitteln subventionierten regionalen Personenverkehr zuständig. Er übernahm als Besteller von öV-Leistungen damit die entsprechenden Funktionen sowohl des bisherigen ÖVL als auch des Kantons.

5.4 Abgeltung der Leistungen

5.4.1 Allgemeines

156 Der im PBG und der ARPV verwendete Ausdruck «Abgeltungen» entspricht dem allgemeinen subventionsrechtlichen Begriff. Abgeltungen sind nach der Legaldefinition in Art. 3 Abs. 2 SuG Leistungen an

---

32 Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 3. Februar 2009, S. 6.

33 SRL Nr. 775.

Empfänger ausserhalb der Bundesverwaltung zur Minderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten, die sich aus der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ergeben, die dem Empfänger durch den Bund übertragen worden sind.

157 Die Abgeltung der laut Planrechnung ungedeckten Kosten der von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Verkehrsangebote im regionalen Personenverkehr erfolgt je hälftig durch den Bund und die Kantone (Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 PBG). Die Abgeltungen an die vbl ag werden überwiegend für den Orts- bzw. Agglomerationsverkehr und nur zu einem geringen Teil für den Regionalverkehr ausgerichtet. Dementsprechend teilen sich der Kanton Luzern und die Gemeinden in den «Löwenanteil» an den Subventionen. Der Bund leistet vergleichsweise geringe Abgeltungen. Der Direktor des BAV führt dazu aus:

> «Der Bund spielt hier eine untergeordnete Rolle. Der Anteil an Subventionen des Bundes ist unter 1 Mio. Fr pro Jahr. Kanton und Gemeinden (VVL) bezahlen rund 30 Mio. Fr. jährlich. Der Regionalverkehr ist eine Verbundaufgabe Bund/Kantone. Der Ortsverkehr ist Aufgabe des Kantons und der Stadt. Der vbl bietet überwiegend städtische Verkehrsangebote an.»

158 Der auf den Kanton entfallende Anteil der Abgeltung wird nach kantonalem Recht je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden getragen (§ 23 Abs. 1 öVG).

159 Die Voraussetzungen für Abgeltungen des Bundes richten sich nach Art. 29 PBG. Vorausgesetzt ist unter anderem, dass die Rechnungslegung des Transportunternehmens dem 7. Abschnitt des PBG (Art. 35 ff. PBG) entspricht, dass die Rechnung nach Sparten gegliedert ist und die ungedeckten Kosten jeder Sparte einzeln nachweist und dass das Transportunternehmen vom Besteller unabhängig ist. Die Abgeltungen werden für einzelne Linien entrichtet (Art. 5 Abs. 1 ARPV). Bei unwirtschaftlichem Verhalten kann das BAV nach Anhören der Kantone eine tiefere Abgeltung festlegen als das Unternehmen im Bestellverfahren beantragt hat (Art. 33a PBG).

160 Bund und Kantone können den Transportunternehmen gemeinsam die Verzinsung des Eigenkapitals zugestehen, insbesondere um den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital zu erhöhen; sie können die Bewilligung mit Auflagen verbinden (Art. 15 Abs. 1 ARPV). Das BAV teilt den Transportunternehmen im Fall einer zugestandenen Verzinsung des Eigenkapitals spätestens 12 Monate vor Beginn einer Fahrplanperiode den für die Offerte anwendbaren Zinssatz mit (Art. 15 Abs. 2 ARPV).

161 Vor dem Inkrafttreten des Personenbeförderungsgesetzes galten für die Abgeltung noch andere Grundsätze. Nach der Gründung der VBL AG trug nicht nur die Stadt Luzern, sondern auch die «Bestellerseite» im Bereich öffentlicher Verkehr den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der neu gegründeten Gesellschaft Rechnung. Bis zum Jahr 2009 unterbreitete die VBL AG dem damaligen ÖVL jeweils «Preisofferten», d.h. Offerten, die sich nicht ausschliesslich an den tatsächlichen «nackten» Aufwendungen orientierten, sondern auch eine Risikoprämie zur Abdeckung des unternehmerischen Risikos enthielten. Während dieser «Schonfrist» erhielt die VBL AG offenbar mit Kenntnis und dem Einverständnis des ÖVL höhere als die gesetzlich vorgesehenen Abgeltungen. Sie war dadurch in der Lage, Gewinne zu erwirtschaften und Reserven zu bilden. Mit dem Wechsel vom ÖVL zum VVL per Anfang 2010 änderte sich in dieser Hinsicht vorerst nichts. Gemäss einem VBL-internen Dokument konnte mit dem ÖVL vereinbart werden, dass «die Abgeltung pro 2010 […] nochmals mit der bisherigen Bestellerorganisation ÖVL ausgehandelt» wird. Als der VVL am 1. Januar 2010 an die Stelle des ÖVL trat, übernahm er als dessen Rechtsnachfolger auch die «Preisofferten» der VBL AG bzw. der neu gegründeten vbl verkehrsbetriebe luzern ag. Die vbl-Gruppe

war nach diesem System auch nach 2010 noch in der Lage, Gewinne auch aus dem Bereich des öffentlichen Verkehrs zu erwirtschaften. Die VBL AG konnte gemäss einem internen Papier

> «in dieser Zeit – eigentlich bereits ab der Gründung der verselbständigten Aktiengesellschaft ab 2001 – […] Gewinne schreiben, Rückstellungen und stille Reserven bilden. Diese Reserven wurden unter anderem verwendet, um die Unterdeckung in der Pensionskasse auszufinanzieren, Sanierungsmassnahmen zu Gunsten der Pensionskasse sowie Abfederungsmassnahmen aufgrund der Senkung des Umwandlungssatzes zu finanzieren. Zudem konnten andere Kostenkomponenten gedeckt werden, welche der VVL nicht anerkannte (z.B. Lohnteuerung.»

162 Der Direktor der VBL führt zum Übergang vom ÖVL zum VVL und zum System der Abgeltung an der Anhörung grundsätzlich aus:

> «Die Vorgängerorganisation war der öVL (Zweckverband für den öff. Aggloverkehr, der ausschliesslich für den Ortsverkehr zuständig war, der öVL wurde 1998 gegründet […]. Es ging dann darum, ein Modell zu finden, in welchem die zentralörtlichen Lasten der Stadt Luzern besser auf die von den VBL-Leistungen (mit-)profitierenden Agglomerationsgemeinden verteilt werden. Ich war am Anfang sogar Geschäftsführer dieser Organisation, was naturgemäss zu Zielkonflikten führen musste (wie ein Chef eines Tiefbauamts, der gleichzeitig das grösste Bauunternehmen führt und Baustellen an sich selber vergibt). Erst nach mehrmaligem Drängen meinerseits wurde dieser Zielkonflikt entflochten, indem eine eigene öVL-Geschäftsstelle gegründet wurde. Nach dieser Entflechtung haben wir gegenüber dem öVL Offerten gemacht, es war eine Abmachung mit der Stadt, dass wir in den ersten Jahren überhöhte Abgeltungen erhalten, damit über die Jahre angehäufte Lasten (insb. im Personalbereich) abgetragen werden konnten. Das hatte mit Bundesrecht noch nichts zu tun. Der Hauptanteil war […] Ortsverkehr (95 – 98%). Nur der Regionalverkehr ging über den Kanton und das BAV, da mussten wir die entsprechenden regulatorischen Bedingungen erfüllen. Irgendwann sagte man, das macht doch keinen Sinn, die verschiedenen Verkehrsarten zu unterscheiden. Darum wurde der VVL gegründet: Der Kanton machte aus einem Guss Regelungen für den gesamten öV (Orts- und Regionalverkehr). Der Kanton regelt seit 2010 den öV nach kantonalem Recht; und überall, wo der Kanton keine eigenen Regelungen hat, wendet er sinngemäss die Bestimmungen des Bundes (BAV) an. Von da an wurde eigentlich alles sinngemäss nach Bundesrecht gehandhabt.
>
> Beim Übergang wurde im 2009 eine Offerte gemacht z.H. öVL – am 1.1.2010 wurde VVL gegründet - diese Nachfolgeorganisation hat dann die Offerte als Rechtsnachfolger übernommen. Es bestand kein Anlass, die Offerte abzuändern – weder nach unten noch nach oben. Diese Erstofferte wurde nicht neu verhandelt, sondern war die Einstiegsbasis für die Verhandlungen mit dem VVL in den Folgejahren.
>
> Von Fahrplanjahr zu Fahrplanjahr wurden die Angebotsveränderungen in Form von Mehrungen/Minderungen verhandelt. Zudem: Wenn es als zu teuer erachtet wurde, gab es Verhandlungen, Abgeltungskürzungen und so. Aber die Ist-Kosten-Basierung war in der Praxis nicht konsequent, was den VVL störte, es kam dann bereits in den Jahren 2010 und 2011 zu Diskussionen, die schliesslich zum BAV-Bericht (2012) geführt haben. Es war der VVL, der damals vorschlug, das VBL-Holdingmodell durch das BAV überprüfen zu lassen. Wir waren mit der Durchführung einer solchen Überprüfung einverstanden.»

163 Die Offerten der vbl ag basierten dementsprechend auch in der «VVL-Ära» auf einem System der – so eine interne Beurteilung im Verwaltungsrat – «reinen Fortschreibung». Der Leiter Finanzen & IT der VBL erläutert den Abgeltungsmechanismus an der Anhörung wie folgt:

> «Es gibt Zielvereinbarungen, da ist der Abgeltungsmechanismus festgelegt. Man nimmt die Abgeltung aus dem Vorjahr, berücksichtigt die Änderungen in den Verkehrseinnahmen und gegebenenfalls eine allgemeine Abgeltungskürzung, dann kommen neue Projekte oder Angebotsausbauten drauf. Die Basis bildete immer die Offerte aus dem Vorjahr, nie eine Ist-Rechnung. So hat man die Offerte eingereicht, verhandelt und dann meistens mit 2-3 Durchläufen die Offerten abgeschlossen. Basis für den Offertprozess bildet die Zielvereinbarung.»

164 Der Direktor und der Leiter Finanzen & IT erklären an der Anhörung, das System der «Fortschreibung» im Offertverfahren sei bis zum Jahr 2017 angewendet worden:

> «Das ging so bis 2017. Nach dem Postautoskandal verschärfte sich ja dann die Diskussion ('was sind Ist-Kosten?'). Herr Füglistaler vertrat ja dann die Ansicht, das seien 'Out of Pocket Kosten', aber eben keine kalk. Kosten und Zinsen. Betriebswirtschaftlich gesehen muss man natürlich immer gewisse Kosten kalkulieren (z.B. Risikozuschläge etc.). Der einzige Ort wo wir das gemacht haben, ist bei den kalkulatorischen Zinsen.
>
> Wir hatten zum Beispiel bei den variablen Fahrzeugkosten langfristige Leistungspreise. Mit diesen konnten zum Beispiel Grossrevisionen an den Fahrzeugen abgefedert werden, so dass keine grossen Schwankungen entstanden sind.»

5.4.2 Rechnungswesen

165 Einzelheiten zum Rechnungswesen der Transportunternehmen sind nicht im PBG selbst, sondern in der ARPV und in der RKV geregelt. Kosten und Erlöse des abgeltungsberechtigten Personenverkehrs sind pro Linie nachvollziehbar auszuweisen; die neben den Sparte regionaler Personenverkehr vom Bund, Kantonen oder Gemeinden bestellten Verkehrsangebote und die übrigen Tätigkeiten des Transportunternehmens sind in einer eigenen Sparte abzubilden (Art. 29 Abs. 2 ARPV). Die Departementsverordnung schreibt eine Betriebskosten- und eine Leistungsrechnung sowie eine Linienerfolgsrechnung vor (Art. 2 Bst. a und c RKV). Die Jahresrechnung muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln (Art. 4 Abs. 1 RKV).

166 Diese Regelung entspricht der allgemeinen subventionsrechtlichen Vorgabe, wonach für Abgeltungen des Bundes nur Aufwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgaben unbedingt erforderlich sind (Art. 14 Abs. 1 SuG).

5.4.3 Gewinne

167 Die Besteller decken im regionalen Personenverkehr nur die «ungedeckten Kosten» der Transportunternehmen. Ein Fehlbetrag ist durch die Unternehmen selbst zu tragen und auf die neue Rechnung vorzutragen (Art. 36 Abs. 1 PBG). Übersteigen die Erträge und die von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte, weist das Unternehmen mindestens zwei Drittel des Ertragsüberschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparten zu. Erreicht die Spezialreserve 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder beträgt sie 12 Millionen Franken, steht der Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung (Art. 36 Abs. 2 PGB).

168 Die Erzielung eines Gewinns ist nach diesen Vorgaben nicht prinzipiell ausgeschlossen, muss aber offengelegt werden. Die Planrechnung darf einen Gewinn nicht zum Vornherein einrechnen, sondern hat das Leistungs- und das Verursacherprinzip sowie das Prinzip der Vollkostenrechnung einzuhalten (Art. 14 Abs. 1 RKV). Erzielt das Unternehmen nach der Ist-Rechnung trotzdem einen Gewinn, ist dieser nach Art. 36 PBG transparent auszuweisen (vgl. auch Randtitel zu Art. 36 PBG: «Ausweis des Spartenerfolgs»).

5.5 Subventionsrechtliche Prüfung der Rechnungen durch das BAV

169 Transportunternehmen, die Beiträge oder Darlehen der öffentlichen Hand erhalten, müssen die Rechnungen und Bilanzen auf Ende des Geschäftsjahres abschliessen und die Jahresrechnung mit den dazugehörigen Unterlagen dem BAV unterbreiten (Art. 37 Abs. 1 PBG). Das BAV nahm ursprünglich in allen Fällen eine subventionsrechtliche Prüfung vor. Seit dem 1. Januar 2018 gilt die mit dem Bundesgesetz vom 17. März 2017 über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019[34] geänderte Fassung von Art. 37 Abs. 2 PBG, wonach das BAV die Jahresrechnungen nicht mehr generell, sondern nur noch periodisch oder nach Bedarf prüft. Das BAV kann über die subventionsrechtliche Prüfung hinaus vertiefte Prüfungen vornehmen und bei Bedarf in die gesamte Geschäftsführung des Unternehmens Einsicht nehmen (Art. 73 Abs. 4 PBG).

170 Die VBL hat den Unterzeichnenden beispielhaft die Unterlagen vorgelegt, welche sie dem BAV zu den Rechnungsjahren 2012 und 2016 für die subventionsrechtliche Prüfung unterbreitete. Die Unterlagen betrafen mit Ausnahme der Unterlagen zur Anlagerechnung und zur Sachversicherung jeweils die vbl ag, d.h. die öV-Tochter.

171 In der Erfolgsrechnung werden die Aufwendungen unter der Rubrik «Aufwand aus Erbringen von Lieferungen/Leistungen» unterteilt in «Fixe Material/DL», «Variable Material/DL» und «Leistungen Personal». Wie die aufgeführten Beträge zustandegekommen sind bzw. in welcher Form oder gestützt auf welche Berechnungsgrundlage sie der Muttergesellschaft vergütet worden sind, geht aus der Rechnung nicht hervor. Zu diesem Punkt lassen sich auch dem ausgefüllten Kennzahlenformular des BAV oder einzelnen beigelegen Kontoauszügen keine Angaben entnehmen (vgl. dazu auch die Reaktion des BAV vom 12. April 2018 auf die Unterlagen zum Geschäftsjahr 2017 in der Chronologie der Ereignisse, hinten Ziffer 6.4). Den beigelegten Anträgen für die Verwendung des Bilanzgewinns ist zu entnehmen, dass die vbl ag im Jahr 2012 einen Bilanzgewinn vor Zuweisung an die zweckgebundene Reserve gemäss Art. 36 PBG von CHF 74‘147.00 und im Jahr 2016 einen solchen von CHF 24‘903.00 erwirtschaftete.

172 Die Sektion Personenverkehr des BAV genehmigte die Rechnungen 2011-2015 jeweils im Februar oder März des Folgejahres schriftlich mit folgender Formulierung:

> «Aufgrund von Artikel 37 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1) und von Artikel 6 der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen vom 18. Januar 2011 (RKV; SR 742.221) haben wir die Positionen der Bilanz und Rechnung, die einen Zusammenhang mit laufenden eisenbahngesetzlichen Beiträgen und Darlehen haben, formell geprüft und genehmigen sie hiermit. Es handelt sich um eine subventionsrechtliche Prüfung, in Ergänzung zu derjenigen der Revisionsstelle.»

173 Die Rechnung 2010 wurde mit wörtlich gleich lautender Formulierung genehmigt, mit dem Unterschied, dass damals noch nicht auf die (am 1. Januar 2011 in Kraft getretene) RKV, sondern auf die alte Verordnung des UVEK vom 18. Dezember 1995 verwiesen wurde.

174 Der wiedergegebenen Bestätigung folgte der Hinweis, dass das Unternehmen den Befund der subventionsrechtlichen Prüfung des BAV gemäss Art. 37 Abs. 3 PBG in seinem Geschäftsbericht publizieren muss. Schliesslich machte das BAV auf die Gebühren für die Prüfung und die Genehmigung, die Zahlungsfrist und die Möglichkeit aufmerksam, eine anfechtbare Verfügung über die Gebühr zu verlangen.

---

34 AS 2017 5205.

175 Einen abweichenden Wortlaut wies die Bestätigung für das Rechnungsjahr 2016 auf. Das Schreiben des BAV vom 23. Februar 2017 führte dazu aus:

> «Aufgrund von Artikel 37 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1) und von Artikel 6 der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen vom 18. Januar 2011 (RKV; SR 742.221) haben wir in Ergänzung zur Revision durch die statutarische Revisionsstelle die subventionsrechtlich relevanten Positionen in der Bilanz und Rechnung 2016 mit Stichproben auf wesentliche Fehlaussagen geprüft. Dabei sind wir auf keine Sachverhalte gestossen, aus denen wir schliessen müssten, dass die Jahresrechnung 2016 sowie der Antrag über die Verwendung des Bilanzgewinns nicht dem Subventionsgesetz und dem damit verbundenen Spezialrecht entsprechen.»

176 Zur Publikation der Bestätigung führte das Schreiben anschliessend aus, das Unternehmen müsse gemäss Art. 37 Abs. 3 PBG «den Befund der subventionsrechtlichen Prüfung mit folgendem Wortlaut publizieren»:

> «Das BAV hat in Ergänzung zur Revision durch die statutarische Revisionsstelle die subventionsrechtlich relevanten Positionen in der Bilanz und Rechnung 2016 mit Stichproben auf wesentliche Fehlaussagen geprüft. Gemäss Schreiben vom 23.02.2017 ist es dabei auf keine Sachverhalte gestossen, aus denen zu schliessen wäre, dass die Jahresrechnung 2016 sowie der Antrag über die Verwendung des Bilanzgewinns nicht dem Subventionsgesetz und dem damit verbundenen Spezialrecht entsprechen.»

177 Am 1. Januar 2018 trat der mit dem Bundesgesetz vom 17. März 2017 über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019[35] geänderte Art. 37 Abs. 2 PBG in Kraft, wonach das BAV die Jahresrechnungen neu nicht mehr generell, sondern nur noch periodisch oder nach Bedarf prüft. Das BAG informierte die Transportunternehmen mit Schreiben vom 10. Januar 2018 über die neue Rechtslage sowie über Schwerpunkte und den Ablauf der subventionsrechtlichen Prüfung. Unter dem Titel «5. IST-Kennzahlen 2017» wird ausgeführt, die «Ist-Kennzahlen des regionalen Personenverkehrs» seien «über die Webapplikation – Kennzahlen RPV einzugeben und dem BAV zu übermitteln». Dem Schreiben waren eine Checkliste für die einzureichenden Unterlagen und Ausweise sowie das Musterformular «Indikatoren für die Berechnung der Infrastrukturen-Kennzahlen (Finanzkennzahlen)» beigelegt. Die Abrechnung der vbl ag für das Fahrplanjahr 2017 wurde durch das BAV nicht geprüft.

178 Zu den Prüfungen gibt der Direktor der BAV an der Anhörung zu Protokoll, man habe

> «die Rechnung geprüft, aber die Prüfung war aus übergeordneter Sicht (z.B.: Gibt es Kostenblöcke mit Werten, die nicht reingehören, wie management fees etc.?), dies wurde nur kurz plausibilisiert. Es ist nicht eine vertiefte Prüfung. Man ging nicht ins System, nicht in die Basisdaten. Es wurden v.a. spezialgesetzliche Aspekte geprüft.
>
> Wir waren uns bewusst, dass die Unternehmen die Prüfung so interpretiert haben, dass die Rechnung richtig und recht ist. Das ist aber nicht der Sinn. Das wäre Aufgabe der externen Revisionsstelle. Dies wurde nun geändert. Ab nächstem Jahr müssen die Revisionsstellen prüfen, ob die subventionsrechtlichen Vorgaben eingehalten wurden.
>
> Bis jetzt hat die zuständige Sektion nur eine technische Rechnungsprüfung gemacht.
>
> Im zeitlichen Ablauf werden BAV und VVL meistens parallel bedient, es sind abgestimmte Prozesse. Die Ist-Rechnung ist die Basis für das weitere Arbeiten, das ging wohl parallel an VVL, wir haben einfach die subventionsrechtliche Prüfung gemacht.»

Seit Anfang 2020 werden, als Folge der PostAuto-Affäre, die Transportunternehmen verpflichtet, auch subventionsrechtliche Aspekte durch ihre Revisionsstelle prüfen zu lassen. Die rückwirkend auf den 1.

35 AS 2017 5205.

Januar 2020 geänderte Departementsverordnung über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmen verpflichtet die konzessionierten Unternehmen neu, eine Spezialprüfung nach den Vorgaben des BAV in Auftrag zu geben, wenn sie Abgeltungen, Beiträge oder Darlehen des Bundes von mehr als 1 Million Franken erhält (Art. 4 Abs. 4 RKV). Diese Spezialprüfung wird erstmals im Jahr 2021 für das Rechnungsjahr 2020 zu erfolgen haben.

6 Chronologie der Ereignisse

6.1 Vorbemerkungen

179 Die nachstehende Chronologie enthält in Ergänzung zu den Ausführungen unter den vorstehenden Ziffern 3-5 in chronologischer Reihenfolge Feststellungen zum Sachverhalt, wie er sich aus den zur Verfügung gestellten oder vor Ort eingesehenen Akten ergibt. Sie gibt zum besseren Verständnis der Ereignisse und mit Blick auf die nachfolgende Beurteilung auch öfters konkrete Meinungsäusserungen im Wortlaut wieder. Die Personen, die sich geäussert haben, und weitere nicht öffentlich bekannte Interna werden mit Blick auf eine allfällige (teilweise) Publikation des vorliegenden Berichts aber grundsätzlich nicht oder nur mit Zurückhaltung ausdrücklich erwähnt.

180 Die Chronologie basiert auf der Auswertung von insgesamt weit über 1000 Dokumenten, die den Unterzeichnenden teilweise ausgehändigt, zum grösseren Teil aber aus Gründen der Vertraulichkeit nur zur Einsicht vor Ort zur Verfügung gestellt worden sind. Zur Einsichtnahme der (umfangreichen) Dokumente vor Ort ist anzumerken, dass die Durchsicht und das Erstellen von Notizen für den vorliegenden Bericht einigermassen anspruchsvoll war und unter grossem Zeitdruck erfolgte. Ob die Unterzeichnenden in alle relevanten Dokumente haben Einsicht nehmen können, können sie selber nicht beurteilen.

6.2 Zeitraum 2001 bis Ende 2009 (Ausgliederung bis Errichtung Holdingstruktur)

2001

181 Am **1. Januar 2001** nahm die neu gegründete Verkehrsbetriebe Luzern AG ihre Geschäftstätigkeit auf. Besondere stadteigene Regelungen oder eine ausformulierte Eignerstrategie bestanden zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

2002

182 Am **18. Dezember 2002** beschloss der Stadtrat «im Sinne von Sofortmassnahmen» eine erste provisorische Eigentümerstrategie für die VBL AG und weitere ausgegliederte städtische Unternehmen. Die Strategie enthielt unter anderem finanzielle Ziele und sah vor, dass die VBL AG ab dem Jahr 2006 «eine Dividende von zirka 3-5%» ausschüttet, «sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt».

2004

183 Am **5. Februar 2004** beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern das Reglement über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling. Das Reglement regelte unter anderem Grundsätze für das politische Controlling und stadtinterne Zuständigkeiten und schrieb vor, dass die Stadt die rechtliche Selbständigkeit ihrer Unternehmen respektiert und weder städtischen Vertretungen im Verwaltungsrat noch dem Verwaltungsrat irgendwelche Weisungen erteilen kann (§ 7 Abs. 3).

2005

184 Im (undatierten) Controllingformular für das Berichtsjahr 2004, das die Finanzdirektion dem Stadtrat zuhanden der Sitzung vom **15. Juni 2005** unterbreitete, wird ausgeführt, die ersten vier Jahre der Geschäftstätigkeit der VBL AG als selbständiges Unternehmen seien positiv verlaufen. Die bei der Verselbständigung gesetzten Ziele seien erreicht worden und die in der Eigentümerstrategie enthaltenen Zielsetzungen der Stadt würden umgesetzt. Die VBL AG bereite sich auf die Marktöffnung im Jahr 2006 vor. Zur finanziellen Situation des Unternehmens hält das Formular fest:

> «Die vbl Gruppe hat die finanziellen Erwartungen voll erreicht. Der gute Geschäftsgang erlaubte es der vbl AG, nicht nur die Investitionen aus eigenen Mitteln zu begleichen, sondern zusätzlich der Pensionskasse Darlehen von über 17 Mio. Franken zurückzuzahlen.»

185 Am **24. November 2005** beschloss der Grosse Stadtrat in Rahmen der Gesamtplanung 2006-2010 gestützt auf Art. 12 Abs. 1 des Reglements vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling das folgende übergeordnete politische Ziel:

> «Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.»

186 An einem nicht näher bekannten Datum, möglicherweise bereits am **18. Mai 2005**,[36] erfolgte eine entsprechende Anpassung der Eignerstrategie des Stadtrats in diesem Sinn. Gemäss einem Dokument mit dem Vermerk «Eigentümerstrategie des Stadtrates für die Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl AG) – nach Änderung durch VR vbl AG vom 14.12.04» übernahm der Stadtrat das durch den Grossen Stadtrat am 24. November 2005 formulierte übergeordnete politische Ziel in die Eigentümerstrategie.

2006

187 Am **8. Mai 2006** fand das Controllinggespräch zum Geschäftsjahr 2005 statt. Die Finanzverwaltung erstellte dazu soweit ersichtlich neben dem ausgefüllten Controllingformular nicht noch eine besondere Aktennotiz. In den Akten findet sich demgegenüber eine Aktennotiz der VBL AG. Zur Sprache kamen gemäss dieser Notiz neben der Berichterstattung der VBL AG über das Erreichen der Ziele gemäss der Eigentümerstrategie der Stadt und den Traktanden der kommenden Generalversammlung auch Fragen zur Unternehmensstrategie und zu Risiken. Zum letzten Punkt hält die Aktennotiz fest, es seien «keine strategischen Risiken erkannt» worden, «die für den Stadtrat wesentlich wären».

188 Ein besonderes strategisches Thema war die geplante neue kantonale Gesetzgebung über den öffentlichen Verkehr. Die Aktennotiz hält fest, es bestehe Einigkeit darüber, dass auf die Änderung von § 10 des Entwurfs für das neue kantonale öV-Gesetz über die Ausschreibung von Leistungen hingewirkt werden müsse und eine Kann-Vorschrift an Stelle der vorgesehenen Muss-Vorschrift am Platz sei. Ein entsprechender politischer Vorstoss sei «bereits auf guten Wegen». Von «extrem hoher Bedeutung» bleibe der ÖVL-Rahmen-GAV, der eine der wichtigsten Voraussetzungen für einen geordneten Wettbewerb ohne Lohndumping darstellt. Die Entwicklung der institutionellen Strukturen auf der Bestellerseite müsse weiterhin kritisch begleitet werden.

---

36 Die Einzelheiten dazu sind den Unterzeichnenden nicht bekannt. In der Präsentation der VBL für die Information des Stadtrats vom 25. November 2009 wird auf «die geltende Eignerstrategie vom 18. Mai 2005 Bezug» genommen.

189 Im Controlligformular, das dem Stadtrat zuhanden seiner Sitzung vom 15. Mai 2006 unterbreitet wurde, wird ausgeführt, die VBL AG habe die finanziellen Vorgaben der Stadt auch im Jahr 2005 erreicht. Zur finanziellen Situation finden sich im Formular folgende Angaben:

> «Die vbl weist für 2005 einen Gewinn von über 850 TCHF aus. Die Gesellschaft konnte sich in den letzten Jahren weitgehend entschulden, trotz hoher Investitionen in die Anschaffung von Fahrzeugen und in technische Anlagen (Leitzentrale, Fahrgastinformationssystem). Die Ausrichtung eines Baurechtszinses für 2006 und einer Dividende (erstmals 2007 für 2006) sind finanziell tragbar und operationell verantwortbar.»

190 Gleichzeitig wird im Controllingformular auf die «zunehmend schwierige Position der Stadt als Allein-Eigentümerin der vbl und als Mitglied im Zweckverband ÖVL» hingewiesen und angeregt, die Stadt solle «die Auswirkungen der Finanzreform 08 mit ihrem neuen Finanzierungsmodell und die Resultate der Arbeitsgruppe Kompetenzzentrum ÖV» abwarten, bevor sie handle.

2007

191 Am **23. April 2007** fand das Controllinggespräch zum Geschäftsjahr 2006 statt. Die Finanzverwaltung erstellte bei dieser Gelegenheit am 1. Mai 2007 offenbar erstmals zusätzlich zum Controllingformular eine besondere Aktennotiz zuhanden des Stadtrats, was ab diesem Zeitpunkt regelmässig der Fall sein sollte. Gemäss dieser Aktennotiz erreichte die VBL AG die gesetzten Ziele auch im Berichtsjahr. Entsprechend der Eigentümerstrategie vom 18. Dezember 2002 entrichtete die VBL AG der Stadt für das Geschäftsjahr 2006 erstmals eine Dividende. Die Delegation der Stadt bedankte sich «für die erstmaligen Abgeltungen des Baurechtszinses für das vbl-Areal und die Dividende über 1 Mio. CHF» und wies auch darauf hin, dass «im vergangenen Jahr keine parlamentarischen Vorstösse zur Beteiligung vbl AG eingegangen sind, was das Vertrauen des Grossen Stadtrats in die vbl AG bestätigt».

192 Zum Thema «Risiken der vbl mit Einflüssen auf die Aktionärin Stadt» hält die Aktennotiz der Finanzverwaltung das Folgende fest:

> «Der VR diskutiert die Risikolage der vbl AG umfassend in einer Klausur im Mai 07. […] [Die] Situation der vbl AG hat sich im letzten Jahr erheblich verändert: der ÖVL hat die Abgeltung gekürzt […], die Organisation des öV im Kompetenzzentrum ist unklar, auch haben der Baurechtszins und die Dividende an die Stadt, aber auch die hohen Investitionen […] den finanziellen Spielraum eingeengt. Die vbl AG weist unter diesen Prämissen für 2006 ein sehr gutes Resultat aus. Allerdings war der vbl AG die Speisung der Rückstellungen nicht mehr wie in den Vorjahren möglich. VR Präsident und CEO sehen die Ertragslage der vbl AG nicht in Gefahr.
>
> Die Rolle der städtischen Delegierten im ÖVL bleibt schwierig, im ÖVL wird der vbl AG fehlende Transparenz attestiert.»

2008

193 Offenbar am **11. Januar 2008** traf sich eine Delegation der VBL AG zu einer Aussprache mit dem ÖVL. Dem Verwaltungsrat der VBL AG wurde darüber später berichtet, der Vorstand des ÖVL habe sich bereit erklärt, «bis 2016 (Ende der vbl-Konzession für den Trolleybusbetrieb) auf Ausschreibungen zu verzichten». Der ÖVL erwarte indes «im Gegenzug Kostentransparenz». Die Verhandlungen mit dem ÖVL betrafen auch die Höhe der Abgeltungen und den Umgang mit Mehreinnahmen, namentlich eine Abkehr von der bisherigen «80% / 20%-Regel», wonach Mehreinnahmen zu 80 Prozent dem ÖVL zufallen, zu einer

gleichmässigen Beteiligung am Gewinn und Verlust im Sinn einer «fifty-fifty»-Regelung.

194 An der VR-Sitzung vom **12. Februar 2008** diskutierte der Verwaltungsrat intensiv über die Frage, in welcher Höhe ein Gewinn ausgewiesen werden soll. Er beschloss nach Kenntnisnahme einer Präsentation zum Zusammenhang zwischen den Verhandlungen mit dem ÖVL und der Eignerstrategie der Stadt den in der Rechnung auszuweisenden Gewinn und die ausserordentlichen Abschreibungen, die zum Erreichen dieses Gewinns vorzunehmen waren. Im Weiteren beschloss der Verwaltungsrat, dass «die Rechnungen 2007 der vbl AG bzw. des vbl-Konzerns» nach aussen weiterhin nach OR abgelegt und publiziert werden, aber für interne Zwecke nach den Rechnungslegungsvorschriften gemäss Swiss GAAP FER und im Bereich der Vorsorgeverpflichtungen nach IAS 19 abgeschlossen werden. Zur Sprache kam bei dieser Gelegenheit auch die Frage, ob Steuerrückstellungen zu bilden seien. Es hatte sich abgezeichnet, dass die Steuerbehörden die Steuerbefreiung der VBL nicht mehr akzeptieren würden, wenn diese erneut eine Dividende an die Stadt entrichte.

195 Der Verwaltungsrat liess sich im Weiteren über die Verhandlungen mit dem ÖVL orientieren. Er erachtete die für das Jahr 2008 ausgehandelte Lösung insgesamt als akzeptabel, zumal in Abkehr von der «80%/20%-Regel» nun «der 50%/50%-Modus ab 2009 verbindlich vereinbart» worden war. Er gab grünes Licht für die Unterzeichnung des Letter of Intent 2008 unter anderem mit diesem Eckdatum.

196 Das Controllinggespräch zum Geschäftsjahr 2007 fand am **14. April 2008** statt. Die Aktennotiz der Finanzverwaltung[37] hält zur Zielerreichung gemäss der Eigentümerstrategie fest, die VBL AG habe trotz einer geringeren Vergütung der Trägergemeinden des ÖVL einen Gewinn von über 1 Mio. Franken erarbeiten können und könne zum zweiten Mal eine Dividende von 5 Prozent (1 Million Franken) entrichten. Die VBL AG wies indes darauf hin, dass «bei anhaltendem Druck des ÖVL das operative Ergebnis eine solche Dividende in Zukunft in Frage stellt». Die Vertretung der Stadt bemerkte dazu, die Stadt sei nicht bereit, «die Dividende den Zugeständnissen an den ÖVL zu opfern, umso mehr als der neue Kostenverteilschlüssel nach Haltestellenabfahrten zu einer Mehrbelastung der Stadt von mindestens 1,3 Mio. Franken führen wird».

197 Angesprochen wurden bei dieser Gelegenheit auch das Beteiligungscontrolling und die Rolle der Beteiligten. Die Vertreterin des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL AG befürwortete eine strikte Trennung zwischen ihrer Rolle als Mitglied des Verwaltungsrats und der Stadt als Eigentümerin und GV der vbl AG und fand, die organisatorische Zuordnung der Stabsstelle politisches Controlling (heute: Stabsstelle Beteiligungscontrolling) zum Finanzinspektorat wäre neutraler.

198 Zum Traktandum «Risiken der vbl mit Einflüssen auf die Aktionärin Stadt» kam der abnehmende Einfluss der Stadt aufgrund der Einsetzung des Kompetenzzentrums öV zur Sprache. Die Stadt werde beim Ausbau des öV «mit zur Kasse gebeten, obwohl dieser Ausbau im Wesentlichen nicht zugunsten der Stadt ausfällt». Sie werde «in Zukunft weniger Einfluss zugunsten der vbl AG einbringen können». Dazu wurde die Vermutung geäussert, dass «mit dem Kompetenzzentrum die Spannungen mit dem Grund vbl AG zwischen der Stadt und den Agglomerationsgemeinden abnehmen werden». Das Unternehmen könne bei einem fairen Benchmarking mithalten, würde jedoch in Zukunft noch stärker gefordert.

---

37 Die Aktennotiz ist mit 18. Mai 2007 datiert. Das dürfte ein Versehen sein. Sie wurde mit Sicherheit erst im Jahr 2008, aber noch vor der Sitzung des Stadtrats vom 7. Mai 2008 erstellt, möglicherweise am 18. April 2007.

199 Zum Traktandum «aktuelle strategische Themen» hält die Aktennotiz fest, die Rechnungen der Gemeinden und ihrer Beteiligungen würden gemäss HRM2 nach Swiss GAAP FER dargestellt. Die VBL AG bestätigte, dass «die vbl AG intern bereits diese Rechnungsrichtlinien verfolgt, dass aber der ausgewiesene Abschluss gemäss OR erfolgt».

2009

200 Wie bereits in den Jahren 2006-2008 unterzeichneten der ÖVL und die VBL AG auch ca. **Anfang 2009** einen Letter of Intent für das Budgetjahr 2009. Der Letter enthält Vereinbarungen zur Abgeltung für das Jahr 2009, zur Teuerung und zu den Einnahmen, an denen der ÖVL und die VBL AG – wie offenbar Anfang 2008 ausgehandelt – je zur Hälfte partizipieren sollten. Zum Thema «Leistungsvereinbarung – Transportvereinbarung» hält der Letter of Intent fest:

> «Auf eine Leistungsvereinbarung auf 2009 wird verzichtet, da erst die Abschlüsse (ab 2008) und die Offerten (ab 2010) gemäss dem Verfahren im Regionalverkehr abgewickelt werden. Für das Jahr 2009 werden Transportverträge aufgrund der heutigen Grundlagen abgeschlossen.»

201 Für die VR-Sitzung vom **20. März 2009** wurde dem Verwaltungsrat der VBL AG eine Auslegeordnung zum Risk Management unterbreitet. Nach einem mehrjährigen internen Risk Controlling-Prozess zog die VBL AG für die aktuelle Prozessbegleitung und -überprüfung einen externen Risk Experten bei, um eine kritische Aussensicht zu erhalten. Der erarbeitete Bericht «Risiko- und Versicherungspolitik der vbl AG» sollte als neue Grundlage für das Risikomanagement dienen (vgl. dazu auch vorne Ziffer 3.7). In den Sitzungsunterlagen wird ausgeführt, das im Jahr 2003 eingeführte Risk Management sei «mittlerweile Teil des gesamten vbl-Führungsprozesses». Seit 2004 werde «die gesamte Unternehmensstrategie jährlich überarbeitet. Sowohl der Strategieprozess als auch der Risk Management Prozess werden seither mit dem Management Review-Prozess inhaltlich und zeitlich koordiniert.»

202 Ebenfalls am **20. März 2009** erstattete die Revisionsstelle ihren umfassenden Bericht an den Verwaltungsrat. Dem Bericht ist zu entnehmen, dass für die Abschlussprüfung für das Geschäftsjahr 2008 unter anderem das Thema «Beiträge der öffentlichen Hand / Reserven EBG / Verkehrsertrag» als Prüfungsschwerpunkt festgelegt worden war. Unter dem Titel «Wesentliche Feststellungen zur Rechnungslegung und Berichterstattung» wird ausgeführt:

> «Es wurden keine wesentlichen Feststellungen bezüglich Rechnungslegung, Offenlegung und Änderungen der Rechungslegungsgrundsätze in Bezug auf die konsolidierte Jahresrechnung sowie die Jahresrechnung der Verkehrsbetriebe Luzern gemacht.»

203 Zu «Kontrolldefiziten und -schwächen» hält der Bericht fest, an der Schlussbesprechung mit dem Audit Committee und Vertretern der Geschäftsleitung seien vereinzelte Verbesserungspozentiale zu den Kontrolltätigkeiten und zur Dokumentation der Kontrolltätigkeiten mitgeteilt worden.

204 In einem Dokument, das offenbar als Grundlage für die Besprechung der Abschlussprüfung per 31. Dezember 2008 mit dem Management diente, finden sich der folgende Vermerk und die folgende Frage:

> «Geplante Dividendenzahlung von MCHF 1 aus Ergebnis 2008. Besteht auch für das 2008 keine Vereinbarung mit dem ÖVL bezüglich Dividendensperre?»

205 Für den **20. April 2009** war eine Verhandlungsrunde mit dem ÖVL geplant. Der ÖVL sagte das Treffen, offenbar kurzfristig, ab. Grund für die Absage waren nach einer internen Notiz der VBL AG Spannungen

im Vorfeld, weil «sich die vbl auf operativer Ebene weigerte, vor Ostern noch ‚schnell-schnell' eine Transportvereinbarung mit dem ÖVL zu unterzeichnen, die mindestens in einem Punkt die Verhandlungsposition der vbl-Delegation am 20. April 2009 geschwächt hätte» und eine IST-Kosten-Abrechnung vorsah. VBL-intern wurde in Frage gestellt, ob der ÖVL tatsächlich ein starkes Druckmittel in der Hand hat. Der ÖVL könne «es sich politisch gar nicht leisten, auf Mitte Dezember 2009 keine (zusätzlichen) öV-Angebote bei der vbl zu bestellen, nachdem er gewisse öV-Ausbauten als notwendig proklamiert hat».

206 Am **24. April 2009** vereinbarten der ÖVL und die VBL AG offenbar telefonisch, dass die VBL AG dem ÖVL einen Vertraulichkeitserklärung zustellt. Die VBL AG sagte im Gegenzug zu, dass sie «anschliessend die gewünschten Zahlen zum – vom ÖVL bei der vbl AG bestellten – öffentlichen Agglomerationsverkehr liefert». Die Zustellung eines entsprechenden Entwurfs für eine Vertraulichkeitserklärung erfolgte offenbar mit einem (den Unterzeichnenden nicht bekannten) Schreiben vom 1. Mai 2009.

207 Am **1. Mai 2009** fand das Controllinggespräch mit der Stadt zum Geschäftsjahr 2008 statt. Die Aktennotiz der Finanzverwaltung vom 12. Mai 2009 hält dazu fest, die VBL AG habe die finanziellen Ziele für das Geschäftsjahr 2008 nur knapp erreicht. Für die Dividende von 5 Prozent, d.h. von 1 Million Franken, hätten Reserven aufgelöst werden müssen. Erwähnt wurde bei dieser Gelegenheit, im ÖVL werde «herumgeboten […], dass die vbl jährlich bis 4 Mio. Fr. zu viel für ihre Leistungen verlange und stellt die Frage nach FER». Nachdem ewl energie wasser luzern im Jahr 2009 erstmals Zahlen nach Swiss GAAP FER veröffentlicht habe, werde «der Druck seitens Parlament auf vbl wachsen».

208 Von städtischer Seite wurde bemerkt, die Kommunikationspolitik und die Zurückhaltung der VBL AG gegenüber dem ÖVL werde «von diesem weiterhin als negativ betrachtet […], was die Position der Stadt im öVL nicht stärkt». Eine Berichterstattung nach FER könnte «als positives Zeichen angesehen werden». Die Stadt erwarte deshalb «von der vbl Professionalität und Verhandlungsbereitschaft schon jetzt und nicht erst, wenn die neue Organisation steht.»

209 Die Vertretung der VBL AG wies darauf hin, dass intern bereits «nach FER berichtet» werde, doch wichen diese Zahlen nicht wesentlich von den publizierten ab. Im Rahmen einer Darstellung nach FER wären «Rückstellungen für Pensionskassenverpflichtungen in die Bilanz aufzunehmen […], die in etwa den 25 Mio. Fr. heutigen ‚Rückstellungen' in der Bilanz entsprechen würden». Die VBL AG wehre «sich gegen eine Publikation nach FER, solange die Konkurrenten dies nicht auch tun. Erst wenn die Spiesse aller Anbieter im öV gleich lang sind, soll sich vbl öffnen». Es sollte «erst nach 2010 nach FER berichtet werden müssen, wenn die neue Organisation des öV steht». Gäbe die VBL AG jetzt schon nach, sei die Dividende gefährdet. Eine Dividende sei beim Zweckverband akzeptiert, das bestehende Misstrauen werde «vor allem durch die Informationspolitik der vbl genährt». Sowohl die Stadt als auch die VBL AG versprachen sich aber offenbar

> «einiges von der neuen Organisation. Einigkeit besteht darin, dass die Zusammenarbeit mit der neuen Organisation öV auf einem Vertrauensverhältnis basieren muss, wozu eine Öffnung seitens vbl und die Bekanntgabe der geforderten Zahlen sicher beitragen wird».

210 Zur Pensionskasse erklärte eine Vertretung der Stadt, «im Hinblick auf die anstehende Sanierung der PK sei die Stadt nicht bereit, die Dividende zu opfern und damit die PK indirekt zu sanieren». Der Präsident des Verwaltungsrats informierte, dass dieses Thema an einer Klausur des Verwaltungsrats im Mai 2009 behandelt werden soll.

211 Der Verwaltungsrat befasste sich an seiner Sitzung vom **11. Mai 2009** unter anderem mit dem Controllinggespräch vom 1. Mai 2008. Das Ergebnis wurde in der Diskussion als «enttäuschend» kommentiert. Die Vermutung kam auf, der «Frust» sei das Ergebnis einer ÖVL-Sitzung, die am gleichen Tat stattgefunden hatte, an welcher offenbar über die Weigerung der VBL AG diskutiert worden war, dem ÖLV Daten herauszugeben, solange dieser keine Vertraulichkeitserklärung unterzeichne. Man zeigte sich enttäuscht darüber, dass «die städtischen Vertreter nicht merken, dass der VR seine Verantwortung im ureigensten Interesse der Stadt wahrnimmt und bestrebt ist, die Wertigkeit des Unternehmens vbl zu erhalten». Zur Sprache kam auch, dass die Stadt ungeachtet der finanziell einschneidenden Sanierungsmassnahmen zugunsten der Pensionskasse weiterhin eine ungekürzte Dividende von 5 Prozent erwarte.

212 Gegenstand der Diskussion waren im Weiteren der Abschluss für das Geschäftsjahr 2008 nach Swiss GAAP FER und der der Umstand, dass «seitens des Stadtrats und des ÖVL die Herausgabe dieses Abschlusses gewünscht worden ist».

213 Die Sitzung vom 11. Mai 2009 diente auch als Klausur zur Strategieentwicklung und zum Strategiecontrolling. In den vorbereitenden Unterlagen zu diesem Geschäft wird ausgeführt, es «dürfte unbestritten sein, dass der vbl-öV-Linienbetrieb herausgelöst werden müsste und als eigenständige Tochtergesellschaft, die gegenüber den öV-Bestellerbehörden auftritt, geführt werden müsste». Diese Lösung würde «mit einem Schlag das Ist-Kosten-Transparenzproblem lösen». Zudem könnten damit «Deckungsbeiträge bei Leistungen von ‚Tochterbetrieben' an die ÖV-Unternehmung vor dem Zugriff durch den Besteller sichergestellt werden, solange die Lieferungen zu marktgerechten Preisen erfolgen». Als Vorteile einer Holdingstruktur wurde unter anderem ins Feld geführt, die in den Tochtergesellschaften erzielten Gewinne führten damit «nicht automatisch zu Abgeltungskürzungen im Kerngeschäft des öffentlichen Linienverkehrs bzw. zu einem erzwungenen Rückgriff auf die Reserven pro Linie» und es bestehe «ein hoher Zwang zu Kostenwahrheit und Kostentransparenz in den einzelnen Geschäftsfeldern (Tochtergesellschaften», weil gegenseitig erbrachte Leistungen «ohne Ausnahme verrechnet» werden. Die Ist-Kosten der öV-Unternehmung könnten transparent dargestellt werden, und es bestünden gleich lange Spiesse mit allen Mitbewerbern im ÖV der Zentralschweiz. Dem Verwaltungsrat wurde deshalb beantragt, eine Holding-Struktur durch Ausgliederung des öV-Geschäfts in ein separates «Gefäss» zu prüfen, um «die vbl AG vor dem ‚Zugriff' des Bestellers auf alle Unternehmensbereiche besser zu schützen».

214 In der Diskussion wurde teilweise Skepsis «gegenüber zu vielen Tochtergesellschaften» geäussert und die Ansicht vertreten, Ziel neuer Unternehmensstrukturen «könne nur sein, Gewinne ausserhalb des öV-Bereichs erzielen zu können, ohne dass diese dem öV-Besteller abgeschöpft werden». Kritisch eingewendet wurde auch, im öV-Bereich würden «die Preise wohl bis in die Tochtergesellschaften hinein überprüft werden, so dass man sich fragen kann, ob sich die Gründung von Tochtergesellschaften unter diesem Gesichtspunkt lohnt». Eine Neustrukturierung wurde anderseits namentlich «mit Blick auf die Tendenzen bestellerseits» als angezeigt erachtet. Geld werde «nicht bei der Fuhrhalterei im öV verdient, sondern mit den IT- und techniklastigen Bereichen rund um die integrierte öV-Kompetenz». Am Schluss bestand «Einigkeit, dass mindestens der abgeltungsberechtigte öV-Bereich von den übrigen Bereichen der Unternehmung in einer separaten (Tochter-)Gesellschaft ausgegliedert werden soll. Der Verwaltungsrat erteilte der Geschäftsleitung den Auftrag, «die Weiterentwicklung der Holdingstruktur mit Blick auf die Personentransportleistungen und deren Abgeltung im öV» zu prüfen und ihm entsprechende Anträge zu stellen.

215 Am **18. Mai 2009** fand unter der Leitung eines Mitglieds des Stadtrats ein «Mediationsgespräch» mit der Geschäftsführerin des ÖVL statt, das nach interner Beurteilung der VBL «über gewisse Abschnitte emotional» verlief und als «praktisch ergebnislos» bezeichnet wurde. Der ÖVL kritisierte nach interner Darstellung der VBL die Dividende an die Stadt Luzern, die «schweizweit ein Unikum» darstelle; andere Städte stellten «das Kapital ‚gratis' zur Verfügung.» Die VBL AG verscherze durch ihr nicht-konstruktives Verhalten viel Goodwill. Irgendwann «falle dies auf die vbl zurück», und «ohne Herausgabe von Ist-Zahlen gäbe es auf den kommenden FP-Wechsel auch keine Angebotsbestellungen bei der vbl». Die VBL AG «wolle immer eine Sonderbehandlung und bringe immer alles auf die politische Ebene. Von der AAGR hätte man die Zahlen in der gewünschten Form erhalten, nicht aber von der vbl».

216 Die Delegation der VBL AG erklärte, sie hätte vom Verwaltungsrat die Weisung erhalten, vor der Unterzeichnung der Vertraulichkeitserklärung keine Ist-Zahlen herauszugeben. Die Herausgabe oder Nicht-Herausgabe der Zahlen stelle eine strategische Angelegenheit dar, die in die Kompetenz des Verwaltungsrats bzw. der VR-Delegation falle. Die Herausgabe der tatsächlichen Zahlen könnte «die Wettbewerbsposition der vbl stark schwächen und auch die Wertigkeit der vbl negativ beeinflussen könnte, was ja nicht im Interesse der 100%-Aktionärin Stadt Luzern stehen könne».

217 Mit Schreiben vom **29. Mai 2009** teilte die VBL AG dem ÖVL unter Bezugnahme auf das Telefonat vom 24. April 2009 und das Schreiben vom 1. Mai 2009 mit, nach der an diesem Tag erfolgten Generalversammlung seien sämtliche Zahlen des Geschäftsjahres definitiv und könnten «dem Zweckverband im diskutierten Umfang und nach Eingang der unterzeichneten Vertraulichkeitserklärung zugestellt werden». Die VBL ersuchte darum, die erforderlichen Schritte in die Wege zu leiten; die Geschäftsleitung sei beauftragt, nach Eingang der unterzeichneten Vertraulichkeitserklärung dem ÖVL die gewünschten Daten zuzustellen.

218 Mit Schreiben vom **2. Juni 2009** an die VBL AG erklärte der ÖVL, das Bestellverfahren im öffentlichen Regionalverkehr richte sich «nach den Bestimmungen gemäss Eisenbahngesetz und damit auch nach den Bestimmungen der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmungen». Der ÖVL halte fest, dass die VBL AG ihrer «Verpflichtung über die Einreichung der Rechnungsunterlagen 2008 sowie der Unterzeichnung der Transportvereinbarung gemäss dem unterschriebenen Letter of Intent 2009 bisher nicht nachgekommen» sei, obwohl die Transportunternehmen verpflichtet seien, «den Bestellern den Geschäftsbericht mit diversen Unterlagen (inkl. Ist-Rechnung der Betriebsbuchhaltung) zu unterbreiten». Der Besteller habe «ein Anrecht auf diese Daten, da er den öffentlichen Verkehr mit erheblichen öffentlichen Geldern ausstattet». Der ÖVL bitte deshalb darum, «die Unterlagen (Ist-Rechnung und Transportvereinbarung) zwingend bis 15. Juni 2009 einzureichen».

219 Die VBL reagierte mit Schreiben vom **8. Juni 2009** wie folgt:

> «Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 2. Juni 2009, worin Sie den Sachverhalt aus Ihrer Sicht darstellen. Entgegen unserem Telefon vom 24. April 2009 und Ihrer Zusage, erachten Sie es heute als nicht erforderlich, die von uns vereinbarungsgemäss zugestellte Vertraulichkeitserklärung zu unterzeichnen.
>
> Wie Ihnen bereits telefonisch mitgeteilt, ist die vertrauliche Behandlung der von Ihnen gewünschten Unterlagen für die vbl AG sehr zentral. Dies gilt umso mehr, als die bestehende Bestellerorganisation auf 1. Januar 2010 ändern wird und damit möglicherweise auch personelle Mutationen erfolgen.

> In dieser Phase des Übergangs und weil der Letter of Intent 2009 vom Gesamt-VR genehmigt wurde, beabsichtigen wir, die mit Ihnen geführte Korrespondenz in dieser Angelegenheit dem Verwaltungsrat an seiner Sitzung vom 16. Juni 2009 zum Entscheid zu unterbreiten.
>
> Ohne Ihren Gegenbericht bis 15. Juni 2009 gehen wir davon aus, dass der in Ihrem Schreiben vom 7. April 2009 in Aussicht gestellte vertrauliche Umgang mit den gelieferten Daten nach wie vor Gültigkeit hat […].»

220 Aus den Akten zur Kontroverse ist zu schliessen, dass der ÖVL auf dieses Schreiben in der Folge nicht mehr reagierte.

221 Das Mediationsgespräch und die mit dem ÖVL geführte Korrespondenz kamen an der VR-Sitzung vom **16. Juni 2009** zur Sprache. Der Verwaltungsrat nahm von der «momentan verfahrenen Situation bzw. vom Abbruch der Verhandlungen mit dem ÖVL Kenntnis». In der Diskussion wurde in Frage gestellt, ob die Herausgabe der Daten tatsächlich eine positive Wirkung hätte. Teilweise wurde Unverständnis für das «Seilziehen um die Vertraulichkeitserklärung» signalisiert. Der Verwaltungsrat wies die Geschäftsleitung schliesslich an, dem ÖVL die verlangten Daten zur Verfügung zu stellen.

222 Traktandiert war für diese Sitzung ebenfalls der Swiss GAAP FER-Abschluss. Zur Diskussion stand offenbar eine «erstmalige Veröffentlichung Abschluss 2010 mit Vorjahresvergleich 2009» die einer beteiligten Person «die beste und sauberste Lösung» zu sein schien.

223 Für die Sitzung vom 16. Juni 2009 war im Weiteren die Errichtung der Holdingstruktur traktandiert. In den Unterlagen zur Sitzung wird erwähnt, es sei nach der Klausur vom 11. Mai 2009 «unbestritten, dass das öV-Kerngeschäft (bei der vbl AG bestellter öffentlicher Verkehr, für den die vbl Abgeltungen erhält) in ein ‚separates' Gefäss innerhalb einer Holdingstruktur ausgegliedert werden muss». Der VR-Präsident habe den Direktor beauftragt, mit einem externen Berater Kontakt aufzunehmen, «um eine solche Holdingstruktur auszudenken und evtl. rasch aufzugleisen». Eine erste Besprechung mit dem Berater fand offenbar am 16. Juni 2009 unmittelbar vor der VR-Sitzung statt.

224 An der VR-Sitzung diskutierte der Verwaltungsrat offenbar nicht Einzelheiten, sondern eher Grundsätze zur Holdingstruktur. Protokolliert ist dazu unter anderem, der Besteller werde «seinerseits nicht alles und jedes akzeptieren können»; dem sei «Rechnung zu tragen». Es werde «auch um eine steuerrechtlich klare Lösung gehen». Zum Einbezug der Stadt als Eignerin wurde angeregt, dass «der Stadtrat involviert» wird, und «evtl. sollte auch die GPK informiert – nicht gefragt – werden». Der für das politische Controlling zuständige Mitarbeiter der Finanzdirektion habe bereits anlässlich der Generalversammlung der VBL AG Verständnis für die Überlegungen zur Holdingstruktur gezeigt.

225 Am **14. August 2009** unterbreitete die beigezogene Beratungsfirma ihren Bericht mit dem Titel «Beurteilung einer Gruppenstruktur für die vbl verkehrsbetriebe luzern». Der Direktor erklärt dazu an der Anhörung, es sei bei diesem Auftrag darum gegangen, «den Spagat zwischen der Erfüllung Eignerstrategie und regulatorischen Vorgaben zu überbrücken». Zur Ausgangslage wird im Bericht ausgeführt, es bestehe das Anliegen, die Tätigkeiten der VBL AG im Bereich öffentlicher Verkehr/Agglomerationsverkehr «in einer rechtlich und wirtschaftlich selbständigen Einheit zusammenzufassen (Transparenz, aber auch klare Abgrenzung zu den übrigen Aktivitäten und zum nichtbetrieblichen Bereich)». Der Auftrag der Experten habe darin bestanden, unter bestimmten Rahmenbedingungen (zeitliche Dringlichkeit, möglichst einfache und zukunftstaugliche Lösung) «den geeignetsten Lösungsansatz im Wesentlichen zu bearbeiten und aufzuzeigen». Der Bericht stellte verschiedene Lösungsvarianten zur Diskussion und schlug als favorisierten

Lösungsansatz die schliesslich umgesetzte Option «Zwei operative Einheiten ‚light' / Muttergesellschaft mit Ressourcen» vor. Andere Modelle wurden unter anderem mit dem Argument verworfen, sie brächten «keine Verbesserung in der Stellung gegenüber den Bestellern». Zur Alternative einer einzigen Tochter für den öffentlichen Verkehr wurde vermerkt, diese führe «zu unterschiedlich gelagerten Verrechnungen», womit «Fragestellungen von Seiten der Besteller (Transparenz, Einsichtnahme in die vbl)» verbunden seien. Mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Modells sollte gemäss dem Bericht «offiziell auf die Rechnungslegungsnormen nach Swiss GAAP FER umgestellt werden; weil die Tochtergesellschaften keine Ressourcen übernehmen, bilde diese Umstellung keine Probleme. Hinzu kam, dass das Konstrukt auch personalpolitische Auseinandersetzungen vermied. Der Direktor VBL erklärt dazu anlässlich der Anhörung:

> «Indem man die Assets oben gelassen hat, musste man die Arbeitsverträge nicht neu ausstellen, auch die Sozialpartner konnte man beruhigen, weil sich für das Personal nichts änderte. Weil ja alles nur rechnungstechnisch war. Das war glaube ich auch ein Kriterium bei der Beurteilung, welches diese Form begünstigt hat.»

226 In den abschliessenden Ausführungen zur Umsetzung verwies der Bericht der Beratungsfirma nochmals auf das «Umstellen auf Swiss GAAP FER in der Gruppe».

227 Ein internes, auf den **28. August 2009** datiertes Dokument sah vor, dass die Eignerin zwischen dem 2. und 6. November «mittels Schriftstück» über die geplante neue Struktur informiert werden soll. Es sei aber ausdrücklich zu verlangen, dass gegenüber der Bestellerbehörde äusserste Diskretion nötig sei. Eine Information der Besteller sei für die Zeit nach erfolgter Gründung geplant. Einzelne Mitarbeitende, die «zwingend in das Projekt involviert werden» müssten, würden «persönlich informiert und auf Diskretion hingewiesen». Weiter findet sich im Papier der Hinweis, dass die Statuten und die Organisationsreglemente sowie die Geschäftsleitung und der VR der drei Gesellschaften identisch sein sollten.

228 Am **18. September 2009**[38] fand eine weitere VR-Sitzung statt. Die Sitzungsunterlagen enthalten vor allem Überlegungen zur Frage, welche konkrete Variante für eine Holdingstruktur gewählt werden soll. Vermerkt wird, der externe Experte messe der «Art der Zusammenarbeitsvereinbarungen zwischen der Mutter (Ressourcenhalterin) und den operativen Gesellschaften (materiell und langfristig) grösste Bedeutung zu». Hier würden z.B. rechtliche und finanzielle Risiken und Haftungen zugewiesen, Prozesse entschieden und die Bedingungen definiert, unter denen später die finanzielle Optimierung stattfinden könne. Weiter sei «zu beachten, dass «gemäss geltender Praxis diejenige TU, welche öffentliche Abgeltungen erhält, mit derjenigen TU, die die Konzession inne hat, rechtlich übereinstimmen muss». Wo sich die konzessionierte Transportunternehmung ihre Ressourcen beschaffe, könne dem BAV «eigentlich egal sein». Schliesslich sei «ja auch Unterakkordanz erlaubt». Deshalb sei «von der heutigen vbl AG, die zur Muttergesellschaft mutieren wird, beim BAV eine Konzessionsübertragung auf die öV-Tochter zu beantragen».

229 An der Sitzung führte der Verwaltungsrat eine Diskussion über die Holdingstruktur und deren Ausgestaltung, an der auch kritische Stimmen laut wurden. Im Protokoll ist dazu unter anderem vermerkt, es werde

---

38 In der Einladung ist irrtümlicherweise als Sitzungsdatum Freitag, 18. Juni 2009, vermerkt. Das muss ein Versehen sein. Es dürfte sich um Freitag, 18. September 2009, gehandelt haben. In der Einladung zur Sitzung vom 3. Dezember 2009 wird auf die Verhinderung des Experten an der Sitzung an diesem Datum hingewiesen und die Genehmigung des Protokolls vom 18. September 2009 traktandiert.

für den öV-Teil «nach Swiss GAAP FER vollständige Transparenz herzustellen sein». Die neuen Strukturen sollten «nicht als Reaktion auf den Verkehrsverbund daherkommen, sondern als Massnahme für die bessere Positionierung des Unternehmens insgesamt». Nicht gegen die Holdingstruktur als solche, aber «gegenüber der vorgeschlagenen Konstruktion mit Beibehaltung der Ressourcen in der Holding und dem Bezug der Leistungen z.B. durch die öV-Gesellschaft von der Holding» wurden Bedenken angemeldet. Die externe Beratung habe enttäuscht. Die Regelung der Verflechtungen zwischen den Gesellschaften sei sehr komplex. Der öV-Teil müsse «genau wissen, was ihm wie berechnet wird». Die «Haupt-Ressourcen (Personal und Fahrzeuge)» müssten «bei der öV-AG angesiedelt sein». Der zeitliche Druck (Umsetzung per 1. Januar 2010) sei nicht nachvollziehbar, weil mit dem Verkehrsverbund «auf bisheriger Basis verfahren werden muss». Der Expertenbericht erwecke den Eindruck, dass «mit ihm die bereits getroffene Wahl gerechtfertigt werden sollte». Zum geplanten Umsetzungsdatum wurde bemerkt, es gehe «hauptsächlich darum, die geäufneten Reserven und Mittel vor dem Zugriff des Bestellers zu schützen», weil «die Erträge der letzten Jahre […] vor allem im öV-Bereich erzielt» worden seien. Der Direktor erklärt dazu anlässlich der Anhörung:

> «Es ging darum: Wie kann man die Gewinnmöglichkeiten schützen, das Ergebnis gewisser Geschäftstätigkeiten schützen vor dem Zugriff des Bestellers? Das sieht man in den VR-Protokollen […]. Inhouse war das Bedürfnis, die Gewinne zu schützen. Externe Berater hatten den Auftrag, verschiedene Varianten aufzuzeigen.»

230 In der Diskussion wurde die Auffassung vertreten, für derart wichtige Geschäfte sei ein einstimmiger Beschluss erforderlich, und vorgeschlagen, das Audit Committee solle «das Geschäft nochmals eingehend abklären». Zur Sprache kaum auch, dass «eine Art Mitspracherecht der Stadt» bestehe. Als die VBL AG gegründet worden sei, habe man gewusst, wie diese aussehen solle; der «angemessene Einbezug der Stadt» stelle «einen Akt der Klugheit dar». Eine Orientierung der Stadt müsse vor der Gründung erfolgen; Bezug zu nehmen sei dabei auch auf die Eignerstrategie der Stadt.

231 Der Verwaltungsrat fasste nach gewalteter Diskussion schliesslich die folgenden Beschlüsse:

> «Der VR stimmt der Schaffung einer neuen Holdingstruktur unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Audit Committee im Grundsatz zu.
>
> Der Entscheid über die Ausgestaltung der neuen Holdingstruktur (Ansiedlung der personellen und technischen Ressourcen etc.) wird dem Audit Committee delegiert. Es ist beauftragt, über seine Entscheide und Beratungen im VR zu berichten.»

232 An der gleichen Sitzung kamen auch die finanziellen Verhältnisse zur Sprache, die hinsichtlich der erwarteten Dividende trotz guter Arbeit der Geschäftsleitung eng seien. Man habe der Stadt mitgeteilt, dass aufgrund des aktuellen Zahlenmaterials bestenfalls mit einer Dividende von CHF 571‘000.00 gerechnet werden könne.

233 Zu den Verhandlungen mit dem ÖVL wurde – in anderem Zusammenhang – bemerkt, «die Bestellung des Verkehrsverbundes» verlaufe «völlig chaotisch». Der Verwaltungsrat der VBL nahm Kenntnis von der unterdessen erfolgten Aushändigung der Ist-Kostenabrechnung und der anschliessenden Korrespondenz mit dem ÖVL und beschloss ein letztes Verhandlungsangebot für den Letter of Intent 2010.

234 Am **26. Oktober 2009** verfasste der Direktor der VBL AG» eine «Aktennotiz für die Information des Stadtrates über die bei der vbl AG geplante Holdingstruktur ab 1. Januar 2010» zuhanden der Vertreterin des

Stadtrats im Verwaltungsrat. Zweck des Papiers war es, «den Stadtrat vor der Umsetzung über die Hintergründe und die Notwendigkeit der Schaffung einer Holdingstruktur bei den Verkehrsbetrieben Luzern AG, die sich zu 100% im Besitz der Stadt Luzern befindet zu orientieren». Zum neuen Geschäftsumfeld führt die Aktennotiz aus:

> «Mit der Gründung des Verkehrsverbundes Luzern, der sich in Bezug auf die Bestellung und Abgeltung von öV-Transportleistungen an die Bundesgesetzgebung anlehnt, wird es nicht mehr möglich sein, im Kerngeschäft der vbl AG – nämlich dem öffentlichen Linienverkehr auf der Strasse – frei verwendbare Gewinne zu erzielen. Damit wird es für die Verkehrsbetriebe Luzern AG nicht mehr möglich sein, ihrer Alleinaktionärin eine Dividende von 5% auf dem Aktienkapital von 20 Mio. CHF zu entrichten, obwohl dies wirtschaftlich als Basisverzinsung des zur Verfügung gestellten Eigenkapitals zweifellos gerechtfertigt wäre.
>
> Hinzu kommt, dass ich die Verkehrsbetriebe Luzern AG auf dem Markt besser positionieren kann, wenn sie ihre marktwirtschaftlichen Aktivitäten klar vom öV-Kerngeschäft abgrenzt. Auch andere im Transportbereich tätige Unternehmen haben sich mittlerweile (oder bereits seit Jahren) eine Struktur gegeben, die es ihnen ermöglicht, erwirtschaftete Gewinne einzubehalten bzw. ihren Aktionären auszuzahlen.»

235 Mit einer Holdingstruktur könne «die Transparenz über die unterschiedlichen Unternehmensbereiche erhöht bzw. klar zugeordnet werden – sowohl für interne (Kosten-)Analysen als auch für die Partner im öffentlichen Verkehr (z.B. öV-Bestellerbehörden, neuer Verkehrsverbund). Gleichzeitig wird die Positionierung des Unternehmens am Markt verbessert». Der Verwaltungsrat habe deshalb bereits am 11. Mai 2009 und ebenso am 18. September 2009 entschieden, dass eine Holdingstruktur umgesetzt werden soll. Weil dies keine Änderungen erfordere, die in die Zuständigkeit der Generalversammlung fallen würden, handle es sich um «eine Neustrukturierung innerhalb der Gesellschaft, welche in die Kompetenz des Verwaltungsrates fällt». Die gewählte konkrete Lösung erlaube «volle Transparenz und einen eigenständigen Marktauftritt in beiden Sparten bei möglichst geringen Veränderungen innerhalb der vbl». Dank dem Verzicht auf Zuteilung der Ressourcen an die beiden Tochtergesellschaften werde die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung nicht beeinträchtigt.

236 Am **25. November 2009** informierten der Präsident des Verwaltungsrats und der Direktor der VBL den Stadtrat anhand einer Präsentation über die geplante Holdingstruktur. In den verfügbaren Akten des Stadtrats findet sich kein Hinweis auf das Treffen; das Geschäft war jedenfalls nicht für die Stadtratssitzung vom 25. November 2009 traktandiert. Die VBL führte in ihrer Präsentation aus, aufgrund der Bahnreform 2 und der Reorganisation auf der Bestellerseite bestehe «keine Möglichkeit mehr, im öV Gewinne zu erzielen», womit «praktisch keine Dividende mehr an die Stadt möglich» sei. Ziele der neuen Lösung seien eine «Stärkung der Position der vbl» am Markt sowie gegenüber den öV-Bestellern und Konkurrenten», die «Wahrnehmung der Eignerinteressen», eine «bessere Kostentransparenz» und «wettbewerbskonforme Strukturen». Zu den finanziellen Zielen gemäss der Eignerstrategie vom 18. Mai 2005 (Eigenwirtschaftlichkeit, Stärkung der Eigenmittel zur Finanzierung von Wachstum und Investitionen, Dividende von 3-5 Prozent an die Stadt, Finanzierung des Teuerungsausgleichs) führt die Präsentation aus, diese würden «dank der Holdingstruktur gestärkt». Zum Thema «Finanzielle Grössenordnungen 2010) werden Plangewinne für den Konzern von 1.43 Millionen Franken, für die Muttergesellschaft von 1.47 Millionen, für die öV-Tochter von - 0.34 Millionen und für die andere Tochter von 0.30 Millionen Franken prognostiziert. Eine explizite Aussage zur Frage, mit welchen Mitteln die Dividende in Zukunft finanziert werden soll, findet sich in der Präsentation nicht. Die Vertreterin des Stadtrats im Verwaltungsrat berichtete an der VR-Sitzung vom 3. Dezember 2009, die Information zur Holdingstruktur im Stadtrat habe «positiv klärend»

gewirkt.

237 Für die VR-Sitzung vom **3. Dezember 2009** war die Errichtung der Holdingstruktur wiederum traktandiert. Als das «gewichtigste Argument für eine Holdingstruktur» wurde die «Bewahrung der Möglichkeit» erwähnt, «weiterhin Gewinne zu erzielen und der Stadt als 100%-Eignerin weiterhin eine Dividende entrichten zu können». Unter dem Titel «Klärung von Fragen» wurde eine Passage aus einem (den Untersuchungsbeauftragten nicht vorliegenden) Papier des externen Experten zitiert, wonach «eine volle Kostentransparenz zwischen den Bereichen angestrebt» werde, verbunden mit der Frage: «wollen wird das wirklich …?». Erwähnt wurde das Interesse an einer «Sicherstellung, dass die Reserven/Gewinne der letzten Jahre, dass unter Verfügungsgewalt der vbl bleiben und kein retrospektiver Rückgriff des ÖVL/Öv-Bestellers über Preisdumping erfolgen kann». Zum Thema «Abwägung/Risiko» wird gefragt, ob der Besteller «wirklich primär auf den Benchmark der Kosten/Preise mit der Konkurrenz (Dritte) abstellen» werde oder «sich vielmehr in der Offenlegung der Intercompany-Preise zwischen Mutter und verkehrsbetriebe ag» verbeisse. Der ÖVL habe unter anderem mit Schreiben vom 4. August darauf hingewiesen, «dass er der sachgerechten Zuteilung von Kosten und Erträgen auf die jeweiligen Kostenträger ein hohes Augenmerk schenken» wolle. Zur Klärung wird angeregt, «auch die Haltung des ÖLV/Öv-Besteller zu antizipieren». Zu der früher im Verwaltungsrat erwähnten Einführung von Swiss GAAP FER wird bemerkt, dazu sei «ja eine 4er Runde schon anberaumt». Erwähnt wird in der Unterlage das folgende Zitat des externen Experten zum «Faktor Dividendenmöglichkeiten»:

> «Jede Struktur, bei der die materiellen Ressourcen in die öV-AG eingebracht werden zwingt uns, auch mehr Eigenmittel in diese Gesellschaft zu geben. Selbst wenn man einen Teil des Wertes der Anlagen mit einem gruppeninternen Darlehen finanziert, muss eine Mindest-EK-Dotierung erfolgen. Dies zwingt dazu, Gewinne in der öV-AG ausweisen zu müssen. Dazu kommen die neuen gesetzlichen Gewinnzuweisungsregelungen. Mit anderen Worten, am ehesten Gewinn z.H. der Aktionäre kann mit dem favorisierten Modell generiert werden, bei dem die öV-AG die vollen kalkulatorischen Kosten (insbesondere Zinsen ungeachtet ob FK oder EK) zahlen muss, was ja betriebswirtschaftlich auch das einzig Richtige ist. Erst wenn der Gesetzgeber einmal realisiert, dass er den Betreibern eine vernünftige Rendite auf dem tatsächlichen Kapital zugestehen muss, wäre unter dem Gesichtspunkt der Dividendenwünsche ein Übergang zu einer weitergehenden Struktur sinnvoll.»

238 Die Verwaltungsrat beschloss die Umsetzung der Holdingstruktur mit der VBL AG als Holdinggesellschaft und der vbl ag «für das Kerngeschäft öV» und als «Vertragspartnerin des öV-Bestellers» sowie der in «vbl transport AG» umfirmierten bisherigen Gowa AG per 1. Januar 2009. Er beschloss im Weiteren, dass «die Organe, Geschäftsleitungen und Zeichnungsberechtigten» für die drei Gesellschaften «in Personalunion bzw. identisch geführt» werden, und ermächtigte den VR-Präsidenten zur Umsetzung der Holdingstruktur. Er genehmigte zudem den Letter of Intent 2010.

6.3 Zeitraum 2010 bis Ende 2017 (Geschäftstätigkeit der vbl ag in der vbl-Gruppe)

2010

239 Am **1. Januar** 2010 nahm die neu gegründete vbl verkehrsbetriebe Luzern ag ihre Geschäftstätigkeit im Bereich regionaler Personenverkehr auf.

240 In den Unterlagen zur VR-Sitzung vom **2. Februar 2010** wird vermerkt, die Reaktionen auf Bestellerseite auf die neue Firmenstruktur seien positiv gewesen. Die Geschäftsführerin des ÖVL habe an einem Gespräch vom 7. Januar 2010 erklärt, dass «sie für diesen Schritt volles Verständnis habe. Man hätte diese Struktur sogar früher umsetzen sollen». Auch der durch den ÖVL beauftragte Finanzfachmann habe «sich bereits zu einem früheren Zeitpunkt zu dieser ‚Idee' positiv geäussert». Auch eine Rückmeldung der Vertreterin der Stadt aus einer Verbundratssitzung sei in die gleiche Richtung gegangen; man «halte diesen Schritt für absolut richtig und nachvollziehbar». Dementsprechend bestand die Erwartung, dass «seitens der Bestellerbehörden keine kritischen Fragen zur neuen Holdingstruktur zu erwarten» sind.

241 Zum Stand der Umsetzung der Holdingstruktur wird in den Unterlagen unter dem Titel «Rekapitulation der Gründe für die neue Firmenstruktur» das Folgende ausgeführt:

> «Hauptargumente für die gewählte Holdingstruktur waren:
>
> – Gewinnerzielung in der Muttergesellschaft
> – Ermöglichung einer Dividende an die Stadt (in der Höhe von 5 % auf dem Aktienkapital von 20 Mio. CHF)
> – Rettung der Steuerbefreiung für die zurückliegenden Jahre (hier läuft eine Beschwerde gegen einen ersten Entscheid der Steuerbehörde, wonach die vbl AG rückwirkend ab 2007 steuerpflichtig sei)
> – evtl. erzielbare Steuerbefreiung der öV-Tochter
> – Aufwärtskompatibilität»

242 An der Sitzung vom 2. Februar 2010 berichtete ein Mitglied des Audit Committee über die Offertpreise 2011. Mit dem VVL sei auch die Leistungsvereinbarung zwischen der Muttergesellschaft und der vbl verkehrsbetriebe luzern ag diskutiert worden. Es handle sich bei den Zahlen um eine «reine Fortschreibung»; die Zahlen müssten hinterfragt werden. Zur Sprache kam bei dieser Gelegenheit, dass die konzerninternen Verrechnungen «ein gewisses Gefahrenpotential in sich» bergen, «jedenfalls hinsichtlich deren Klärung». Mit dem Übergang zum Verkehrsverbund werde ein gewisser Druck auf die Agglomeration zukommen, der VVL habe bereits Informationen verlangt, und auch beim Kanton seien «nicht nur Freunde der vbl vorhanden». Das Knüpfen guter Kontakte sei deshalb wichtig. Zu Offertpreis würde bemerkt, dieser müsse «realistisch sein, d.h. ohne dass noch viel Luft drin ist, ansonsten die vbl ihre Glaubwürdigkeit verliert».

243 Schliesslich wurde an der Sitzung vom 2. Februar 2010 auch protokollarisch festgehalten, dass der Verwaltungsrat seine Beratungen «aufgrund der Kongruenz in der Zusammensetzung der VR innerhalb der vbl-Gruppe zwar in erster Linie als Beratungen der VBL AG als Muttergesellschaft, aber stets auch als solche mit Gültigkeit für die beiden Tochtergesellschaften vbl und vbl transport ag» verstehe.

244 Am **15. Februar 2010** übertrug das BAV die bisher auf die VBL AG lautende Konzession Nr. 284 für den regionalen Personenverkehr auf die vbl ag (vgl. auch vorne Ziffer 5.2).

245 Am Controllinggespräch vom **31. März 2010** konnte die VBL AG mitteilen, sie habe im Jahr 2009 zum neunten Mal seit ihrer Verselbständigung einen Gewinn erzielt, was zum vierten Mal eine Dividende von 5 Prozent bzw. 1 Million Franken erlaube. Zur Sprache kamen bei dieser Gelegenheit der Fehlbetrag, mit dem für die Sanierung der Pensionskasse zu rechnen war, und ebenso die Rückstellungen in der statutarischen Bilanz der VBL AG per Ende 2009. Die VBL AG stellte in Aussicht, dass sie einen Abschluss nach FER erstellen und dabei erstmals die FER 16 entsprechenden Vorsorgeverpflichtungen ermitteln werde.

Die Ergebnisse sollten «jedoch aus Konkurrenzgründen weiterhin nicht publiziert werden».

246 Die bisherigen Erfahrungen und Kontakte mit dem neu gegründeten VVL wurden als «positiv» und «konstruktiv» bezeichnet. Dank der neuen Holdingstruktur werde es «einfacher werden, die von der Bestellerorganisation gewünschten Informationen besser belegt zu liefern». Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Verknappung der öffentlichen Mittel liessen aber «bei der vbl auf ‚schlechtere' Jahre schliessen». Von seiten der Stadt wurde aber «die Wichtigkeit der Dividendenzahlung der vbl an die Stadt auch und besonders in den kommenden Jahren» unterstrichen.

247 Eine Frage zur Wahrnehmung des Zweckverbands unter dem Gesichtswinkel der finanziellen Transparenz (die am Controllinggespräch vom 1. Mai 2009 zur Sprache gekommen war) hatte die VBL AG im Vorfeld des Controllinggesprächs wie folgt beantwortet:

> «Die Kommunikationspolitik der vbl gegenüber dem Verkehrsverbund wird jeweils mit dem Verwaltungsrat abgesprochen. Grundsätzlich haben wir uns auf eine grössere Kostentransparenz einstellen müssen. Der Verkehrsverbund hat Ertrags- und Aufwandzahlen pro Linie verlangt. Das Budget 2010 wurde in diesem Sinne detailliert aufbereitet, ebenso das Budget 2011. Für die Rechnungslegung ab 2010 macht sich das Audit Committee des Verwaltungsrates bereits jetzt Gedanken. Die definitive Stossrichtung wird im Verlaufe dieses Jahres vom Verwaltungsrat abgesegnet.»

248 Eine weitere schriftliche Frage zur Weiterentwicklung des Gewinns beantwortete die VBL AG wie folgt:

> «Die Holdingstruktur hat grosse Vorteile (Separierung der Geschäftsfelder, insbesondere des öV-Kerngeschäftes von den anderen Geschäften; erhöhte Transparenz). Aufgrund der neuen öV-Gesetzgebung auf Bundes- und auf kantonaler Ebene nehmen aber die Möglichkeiten zur Gewinnerzielung eindeutig ab. Die (Eigen-)Kapitalrendite ist in all den vergangenen Jahren laufend gesunken. Mit der Aufspaltung der vbl in einen ‚öV-Teil' und einen ‚übrigen Teil' (Holdingstruktur) können die in den marktwirtschaftlichen Bereichen erwirtschafteten Gewinne vor dem Zugriff des Bestellers (in Form von Abgeltungskürzungen) einigermassen geschützt werden. Aber eine Garantie, dass in den kommenden Jahren jeweils eine Mio. Franken Dividende ‚herausgeholt' werden kann, besteht nicht. Ausserdem spürt man aufgrund von Gesprächen und Verhandlungen, dass gewissen Vertretern auf der Bestellerseite die von der vbl entrichtete Dividende an die Stadt schon lange ein Dorn im Auge ist.»

249 Am **26. Oktober 2010** fand offenbar ein (in den eingesehenen Akten nicht näher dokumentierter) Workshop mit dem VVL statt. Zur Sprache kam der Regelungsbedarf betreffend «Finanzen auf der Kosten- und Ertragsseite» und die Kostentransparenz, aber auch das unternehmerische und Ertragsrisiko sowie die Planungssicherheit und der Investitionsschutz.

250 Am **12. November 2010** stellte der Direktor der VBL der Kommission Agglomerationsverkehr des Verbandes öffentlicher Verkehr VöV die neue Holdingstruktur der vbl-Gruppe vor. In der dazu verwendeten Präsentation «Hintergründe für die Holdingstruktur der vbl AG ‚Warum eine Holding für die vbl'» wird unter anderem das Thema «Gewinne sind ein ‚Problem'» angesprochen und auf die gegensätzlichen Ansprüche des öV-Bestellers (VVL) und des Eigners (Stadt Luzern) hingewiesen: Die Stadt wolle eine Dividende, das finanzielle Ziel gemäss Eignerstrategie der Stadt Luzern sei eine Dividende von 3 bis 5 Prozent; der Besteller wolle demgegenüber «möglichst günstigen öV». Dazu wird die Frage gestellt: «Wie geht das? Gibt das nicht Probleme?». Der «Meccano», wonach die Stadt Luzern und die umliegenden Agglomerationsgemeinden die Dividende gemeinsam finanzieren, sei akzeptiert, aber «nur halbherzig», und mit dem neuen Verkehrsverbund werde «die Sache nicht einfacher». In der Folge wird die Lösung anhand der Folie «Funktionsweise der neuen Struktur» wie folgt vorgestellt:

«Die Töchter, die selbst keine Ressourcen haben, beziehen von der Muttergesellschaft alle notwendigen Leistungen.

- Die Verrechnungspreise für die von der Muttergesellschaft bezogenen Leistungen sind für alle Tochtergesellschaften gleich.
- Jede Gesellschaft hat eine eigene MWSt-Nummer.
- Die neue Struktur ist transparent.
- Die öV-Tochter schliesst mehr oder weniger 'Null zu Null' ab.
- Der Besteller erhält Einblick in die Rechnung der öV-Tochter.
- Publiziert nach aussen wird die Konzernrechnung.
- Der in der ‚Nicht-öV-Tochter' erwirtschaftete Gewinn verbleibt in der vbl und geht vollumfänglich an die Muttergesellschaft.
- Um die vom Eigner (Stadt Luzern) erwartete Dividende erwirtschaften zu können, werden ergänzend die Verrechnungspreise justiert.
- Klar: Die Verrechnungspreise müssen ‚benchmarkfähig' sein.»

251 An der VR-Sitzung vom **21. Dezember 2010** diskutierte der Verwaltungsrat das Thema Swiss GAAP FER-Abschluss intensiv. Er untersuchte und bewertete zusammen mit der Revisionsgesellschaft verschiedene Rechnungsmodelle. Die Sitzungsunterlagen halten fest, nach eingehender Diskussion mit der Revisionsstelle sei das Audit Committee zum Schluss gekommen, «dass – solange die Ablage und Publikation des vbl-Ergebnisses aufgrund der einschlägigen (Bundes-)Vorschriften nicht zwingend nach Swiss GAAP FER zu erfolgen hat – der vbl-Abschluss nach aussen hin weiterhin nach OR publiziert werden soll, jedoch aus Gründen der Transparenz und Vertrauensbildung gegenüber den Bestellerbehörden neu ergänzt durch eine Mittelflussrechnung und Angaben zur Corporate Governance». Ein gesetzlicher Zwang zur Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER bestehe nicht. Die vorhandenen Rückstellungen von 24.7 Mio CHF (Rückstellung Restrukturierungsmassnahmen) müssten jedes Jahr berücksichtigt werden. Im jetzigen Zeitpunkt könne mit einer Rechnungslegung nach OR die Sanierung der Pensionskasse über diese Rückstellungen gebucht werden (mit entsprechender Gewinnreduktion). Ein FER-Abschluss könnte überdies beim Besteller Begehrlichkeiten hervorrufen und dazu führen, dass die Abgeltungen infolge der Finanzknappheit gekürzt würden, womit das Problem der fehlenden Refinanzierungen bei zukünftigen Investitionen wieder grösser werde.

252 In den Sitzungsunterlagen wird zu diesem Traktandum ausgeführt, es sei «die Absicht der Schaffung der Holdingsstruktur» gewesen, «weiterhin 'Gewinn' realisieren zu können und nicht alles in die Reserven nach Personenbeförderungsgesetz Art. 36 zuweisen zu müssen». Mit der neuen Struktur könne die VBL AG «die Reserven vor dem Zugriff des Bestellers 'schützen'»; der Besteller könne «nur über die Reserven nach PBG Art. 36, die in der öV-Tochter sind, verfügen». Die freien Reserven in der Mutter (Holding) von rund 24 Mio CHF seien für allfällige Sanierungen der PK reserviert. Aus diesem Grund mache es Sinn, die Ressourcen (u.a. Personal) in der Mutter anzusiedeln. Mit der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER würde die Transparenz nach aussen erhöht, doch verliere die VBL AG «gleichzeitig ein wertvolles Instrument zur Gewinnsteuerung.» Der VVL und das BAV als Besteller hätten unterdessen verschiedene Dokumente zur Holdingstruktur erhalten und diese

«so akzeptiert. Es wurde sogar begrüsst, dass es eine klare Aufteilung nach Sparten des öV-Teils und der Nebengeschäfte gibt. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat uns sogar attestiert, dass die

neue Organisation clever sei. In der öV-Tochter einen Abschluss nach Swiss GAAP FER zu erstellen, nachdem kein Anlagevermögen und keine Ressourcen vorhanden sind, wird nicht als sinnvoll gehandhabt».

253 Der Verwaltungsrat fasste schliesslich den folgenden Beschluss (Beschluss 54/2020.2):

> «Die Rechnungslegung erfolgt nach aussen nach OR, ergänzt mit einer Mittelflussrechnung sowie Angaben zur Corporate Governance und auch zum Verschuldungsgrad, intern ab 2011 zusätzlich auch nach Swis GAAP FER. Details werden am 24. März 2011 mit dem Audit Committee beschlossen.»

2011

254 Am Controllinggespräch vom **3. Mai 2011** konnte die VBL AG mitteilen, dass sie der Stadt wiederum eine Dividende von 1 Mio. Franken entrichten kann. Geschmälert wurde der Gewinn allerdings durch Leistungen für Sanierungsmassnahmen der Pensionskasse. Die Delegation des Stadtrats zeigte sich darüber erfreut, insbesondere «in einer Zeit, in der Defizite geschrieben werden müssen». Die VBL AG teilte unter dem Titel «Abschluss nach Swiss GAAP FER» mit, dass «vbl für 2011 den Jahresabschluss nach Swiss GAAP FER erstellen wird, dies für interne Zwecke (VR)». Dabei würden «die Rückstellungen (latente Pensionskassenverpflichtungen) neu berechnet und angepasst werden». Die Information nach aussen werde aber weiterhin nach OR erfolgen.

255 Am **17. Juni 2011** fand eine Sitzung des Verbundrats des VVL statt. In den Sitzungsunterlagen wird erwähnt, «die Dividendenzahlungen der VBL AG von 1.0 Mio. Franken an die Stadt Luzern (Eignerin)» hätten schon in der Vergangenheit […] zu Diskussionen Anlass gegeben». Dem VVL sei dargelegt worden, dass «es sich hierbei um die Rechnung der Muttergesellschaft VBL AG handle, in welcher die Rechnungen der Tochtergesellschaften nicht publiziert würden. Der VVL habe aber «keine Einsicht über die tatsächlichen Kosten der Muttergesellschaft sowie die kommerzielle Sparte vbl transport ag» und könne deshalb «nur indirekt über die Offertverhandlungen mit der vbl ag Einfluss auf den Gewinn/Verlust der VBL AG nehmen», wozu er namentlich Benchmark-Zahlen, Vorjahresvergleiche, Vergleiche zu IST-Rechnungen zu Hilfe nehme.

256 Die Geschäftsstelle erhielt den Auftrag, «bei der VBL AG Abklärungen über die Rechtmässigkeit der Verrechnung sowie der Gewinnzahlung an die Stadt Luzern zu treffen». Sie beauftragte offenbar im **Herbst 2011** die Revision des BAV mit einer Prüfung der Strukturen, der Rechnungslegung und der Ergebnisverwendung der vbl ag. Dem Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 ist zu entnehmen, dass der Geschäftsführer des VVL und die Revision des BAV den Prüfplan am 30. September 2011 besprachen. Einzelheiten dazu sind den Unterzeichnenden nicht bekannt.

257 Die geplante Prüfung durch das BAV kam an der VR-Sitzung vom **20. Oktober 2011** zur Sprache. Der Verwaltungsrat wurde darüber informiert, dass die Holdingstruktur mit Blick auf die Gewinnausschüttung geschaffen worden sei, um den Verdacht von Quersubventionierungen auszuräumen. Der VVL habe zwar verstärktes Vertrauen, möchte aber die Rechnung der vbl ag auch unter diesem Gesichtspunkt prüfen. Der Geschäftsführer des VVL habe sich deshalb erkundigt, ob die Rechnung unter Mitwirkung durch das BAV kontrolliert werden dürfe. Man habe «das bestätigt, da man nichts zu verbergen hat». Die Überprüfung solle im Verlauf des Jahres 2012 stattfinden.

258 Informiert wurde an dieser Sitzung auch über die laufenden Verhandlungen mit dem VVL und eine Besprechung vom 1. Juli 2011. An dieser Besprechung habe die vbl ag dargelegt, dass der VVL auch keine Einsicht in die Konzernrechnungen der Auto AG Rothenburg, der Rottal AG und der PostAuto AG habe. Auch die Auto AG Group und die Rottal AG hätten Dividenden bezahlt, die vbl ag lege «Wert auf gleich lange Spiesse». Die vbl ag rechne in ihrer Offerte weder eine Dividende noch Steuern ein. Die Kosten in der vbl-Offerte seien Kosten, welche die Muttergesellschaft ihrer öV-Tochter nach marktüblichen Preisen verrechne. Diese Kosten seien für den Besteller im Detail aus dem excel-Sheet ersichtlich. Dies gelte sowohl für das Budget (Offerte) als auch für die IST-Kostenabrechnung. Die Differenz zwischen Budget (Offerte) und Rechnung werde über die Reserven nach Art. 36 PBV ausgeglichen. Der Besteller kenne somit den Gewinn oder Verlust. Wenn der VVL die Entrichtung einer Dividende an die Stadt Luzern kritisiere, sei dies mit den Repräsentanten der Eignerschaft und nicht mit der vbl ag auszuhandeln. Der Geschäftsführer des VVL habe dies nachvollziehen können, stehe aber unter Druck und werde die Angelegenheit deshalb noch mit dem BAV besprechen. Er habe um Einsicht in die rechtlichen Abklärungen zur aktuellen «vbl-Konstruktion» ersucht. Diesem Anliegen sei nicht entsprochen worden, da es sich um interne Dokumente handle. Ziel bleibe aber «die Vertrauensbildung unter der Randbedingung, dass wir keine vertraulichen Unterlagen herausgeben müssen». Diese Haltung habe der Präsident der VBL auch an einem strategischen Treffen mit dem Präsidenten des Verbundrats eingenommen.

259 Am **14. Dezember 2011** beantragte die vbl ag dem VVL Mittel für die Beschaffung von Doppelgelenkbussen. Im Antrag wurden offenbar kalkulatorische Zinsen von 3 Prozent ausgewiesen.

2012

260 **Ende Februar 2012** wurde der Verwaltungsrat der VBL darüber informiert, dass das BAV für die bevorstehende Prüfung einen umfangreichen Prüfplan präsentiert habe, die verrechneten Ansätze und die Ausrichtung der Dividende überprüfen wolle und die Vorlage zahlreicher Dokumente verlangt habe. VBL-intern wurde die Meinung vertreten, dem BAV könne die Rechnung der öV-Tochter, nicht aber diejenige der transport ag und der Muttergesellschaft gezeigt werden, weil das BAV nicht befugt sei, Einsicht in diese zu nehmen. Das BAV habe auch einen Jahresbericht der Tochtergesellschaften verlangt. Ihm sei erklärt worden, dass diese Berichte in den öffentlichen Geschäftsbericht der Muttergesellschaft integriert seien, wie dies auch bei der Auto AG Group gehandhabt werde.

261 In der Diskussion im Verwaltungsrat wurde als mögliches Argument für die Zulässigkeit der Dividende erwähnt, die Stadt hätte an Stelle des Aktienkapitals geradeso gut ein verzinsliches Darlehen gewähren können. Für die Dividende hätten nun aber «die bekannten Reserven abgebaut werden» müssen. Es seien auch zusätzliche Abschreibungen vorgenommen worden, was «dann wieder der Tochter belastet werden konnten».

262 Am **22. März 2012** unterbreitete die Revisionsstelle dem Verwaltungsrat ihren umfassenden Bericht. Zur konsolidierten Jahresrechnung wurde ausgeführt, die im Rahmen von Transferpreisen getroffenen Entscheidungen enthielten das «inhärente Risiko, dass Behörden diese sowohl aus steuerrechtlicher als auch aus subventionsrechtlicher Perspektive hinterfragen». Zu «steuerlichen Sachverhalten» hält der Bericht unter dem Titel «Transferpreispolitik» fest:

> «Naturgemäss ergibt sich bezüglich der angewandten Transferpreispolitik ein Risiko, dass die angewandten Verrechnungspreise sowohl aus subventionsrechtlicher als auch aus steuerrechtlicher Perspektive hinterfragt werden. Es besteht diesbezüglich jeweils latent ein gewisses Risiko, dass daraus steuerliche Aufrechnungen resultieren können.

263 Die Schlussfolgerung der Revisionsstelle zu diesem Punkt lautete:

> «Bislang wurden die angewandten Verrechnungspreise durch keine aussenstehende Partei angezweifelt oder untersucht. Implizit werden diese im Rahmen definitiver Steuerveranlagungen bestätigt werden.»

264 Am **23. März 2012** befasste sich der Verbundrat VVL mit einem nicht näher bezeichneten Gesuch der vbl ag betreffend Beschaffung von neun Doppelgelenktrolleybussen (DGT) (es dürfte sich um das erwähnte Gesuch vom 14. Dezember 2011 gehandelt haben). Zu den Kosten wurde ausgeführt, die Investitionen würden über 20 Jahre abgeschrieben; für die Berechnung der Zinskosten sei ein Zinsfuss von 3.3 Prozent angesetzt worden. Die jährlichen Betriebskosten für die neuen Fahrzeuge erhöhten sich insbesondere bei den Abschreibungs- und Zinskosten, weil die bisherigen Anhängerzüge fast abgeschrieben seien. Durch den vorzeitigen Ersatz der alten Fahrzeuge müssten ausserordentliche Abschreibungen vorgenommen werden. Der Verbundrat stimmte dem Gesuch mit zwei Vorbehalten zu. Einerseits seien «die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung aufzuzeigen», z.B. mittels Verkauf oder anderweitigen Einsatzes der zu ersetzenden Fahrzeuge. Im Weiteren soll abgeklärt werden, wie weit von der Möglichkeit einer Bundesgarantie für die Finanzmittel Gebrauch gemacht werden könne, damit die Zinskosten tiefer ausfallen.

265 Der VVL informierte die vbl ag gleichentags per E-Mail über den Beschluss, erläuterte diesen noch etwas näher und führte aus, es gäbe «noch ein paar Hausaufgaben zu erledigen». Erwähnt wird in diesem Zusammenhang neben erwünschten Angaben zur Eigenfinanzierung, der Ausmusterung von Anhängern und der Ausschreibung für die Beschaffung der neuen Fahrzeuge namentlich auch der kalkulatorische Zinssatz. Dazu wird ausgeführt und gefragt:

> «Wie weit kann die VBL von der Möglichkeit einer Bundesgarantie für die Finanzmittel Gebrauch machen, damit die Zinskosten tiefer ausfallen.
>
> Für die Berechnung der Zinskosten wird ein Zins von 3.3% angenommen. Gemäss Art. 34 bis Art. 38 ARPV kann der Bund im Rahmen der bewilligten Kredite eine Bundesgarantie gewähren, wenn die Folgekosten nach Art. 19 ARPV in die Offerte aufgenommen werden dürfen (das dürfen die VBL mit dem heutigen Entscheid).
>
> Nach ersten Informationen wird aktuell mit einem Zins von 2.5% gerechnet.
>
> Welche Abklärungen hierzu hat die VBL gemacht oder macht diese noch?»

266 Am **26. März 2012** bedankte sich der Direktor der vbl ag beim VVL per E-Mail für die Mitteilung vom 23. März und verwies auf den erheblichen Abklärungsbedarf. Eine erste Rückmeldung werde frühestens an der für den 2. April 2012 angesetzten Sitzung möglich sein.

267 An der VR-Sitzung vom **3. April 2012** liess sich der Verwaltungsrat über die Revisionsbesprechung des Audit Committee informieren. An dieser Besprechung hätten unter anderem die Transferpreise Anlass zu Diskussionen gegeben. Zur Sprache kam in der Sitzung des Verwaltungsrats auch die geplante Prüfung durch das BAV. In den vorbereitenden Unterlagen zur Sitzung wird ausgeführt, der VVL habe bedingt durch ein gewisses Misstrauen gegenüber der Rechnungslegung der vbl ag und der Tatsache, dass es der vbl AG möglich sei, der Stadt Luzern eine Dividende von 1 Million Franken zu entrichten, das BAV gebeten, Rechnung 2011 bzw. die Holdingstruktur der vbl-Gruppe zu durchleuchten. An der Sitzung selbst

wurde über eine Besprechung mit dem BAV informiert. Das BAV habe die Unternehmensstruktur nicht als etwas Ungewöhnliches empfunden und kenne solche auch von anderen Unternehmen, insbesondere von PostAuto. Die Verrechnungspreise seien für korrekt befunden worden (keine Quersubventionierung). Zur Höhe der Preise hätten sich die Revisoren des BAV nicht geäussert. Die vbl ag werde zum Bericht des BAV Stellung beziehen können, bevor dieser dem VVL unterbreitet werde.

268 Das Klima anlässlich der Revision wurde als «sehr angenehm» bezeichnet. Die Gespräche seien sehr konstruktiv gewesen, die Konstruktion und Funktionsweise der vbl-Holdingstruktur habe dargelegt werden können. Ein Vertreter des BAV habe sich im Eröffnungsgespräch vom 12. März 2012 beinahe dafür entschuldigt, dass er «diesen Prüfauftrag auf ausdrücklichen Wunsch des VVL ausführen müsse». Es habe sich bereits bei dieser Gelegenheit gezeigt, dass

> «die Herren des BAV nicht die Absicht hätten, das vbl-Modell zu kritisieren, sondern im Gegenteil deren Rechtmässigkeit bestätigen möchten, sofern nicht irgendwelche neuen Erkenntnis[se] dagegen sprechen würden.»

269 Der VBL sei versprochen worden, dass «der Entwurf des BAV-Revisionsberichtes zuerst an uns ergeht, damit wir dazu Stellung nehmen können».

270 Mit Schreiben vom **13. April 2012** nahm die vbl ag zu den in der E-Mail des VVL vom 23. März 2012 erwähnten offenen Punkten Stellung. Sie führte aus, der Bund gewähre «grundsätzlich keine Bürgschaften (oder Garantien) für Investitionen in den Ortsverkehr, sondern lediglich für Investitionen in den regionalen Personenverkehr». Die vbl ag sei zudem «der Meinung, dass ein Zinssatz von 3.3% über einen Zeitraum von 20 Jahren betrachtet sehr tief ist. Dies bestätigt sich in verschiedenen Betrachtungen zur langfristigen Zinsentwicklung über die letzten 20 bis 25 Jahre.»

271 Am **23. April 2012** fand das jährliche Controllinggespräch mit der Stadt statt. Die VBL AG informierte anhand einer Präsentation namentlich über das Jahr 2011 und aktuelle Themen. Der Zielgewinn von 1 Mio. Franken sei «übererfüllt» worden. Zur Prüfung des BAV im Auftrag des VVL wird in der Präsentation ausgeführt, das BAV sei zum Schluss gekommen, «dass die Konstruktion a) in Ordnung und b) in der öV-Branche gang und gäbe ist».

272 Unter dem Titel «Rückblick 2011, Projekte, Ergebnisse» kam der «Jahresabschluss nach Swiss GAAP FER» zur Sprache. Die VBL AG erinnerte daran, dass sie vor einem Jahr bekanntgegeben habe, dass sie «für 2011 einen nur intern und vertraulich zu behandelnden Jahresabschluss nach Swiss GAAP FER erstellen wird». Sie erklärte in ihrer Präsentation, man wisse «intern, wie «wir in der Muttergesellschaft (= Holdinggesellschaft) nach Swiss GAAP FER abgeschnitten hätten», nämlich um Millionen besser als gemäss dem Abschluss nach OR. Ein Teil der Differenz zwischen den Rechnungsergebnissen nach OR und nach Swiss GAAP FER sei für die Sanierung der Pensionskasse und für ausserordentliche Abschreibungen verwendet worden. Solange die vbl ab nicht von Gesetzes wegen gezwungen sei, mache «es strategisch keinen Sinn, gegenüber dem VVL bzw. gegenüber Öffentlichkeit einen Abschluss nach Swiss GAAP FER zu publizieren, sondern einen solchen nach OR».

273 Zum Verhältnis mit dem VVL wird in der Präsentation ausgeführt, der VVL ziehe «die Schraube gegenüber der vbl massiv an»; die «Dividendenzahlungen der vbl an die Stadt» würden «immer wieder thematisiert». In der Diskussion wurde indes auch bemerkt, es zeichne sich «eine konstruktive Zusammenarbeit mit dem Besteller ab». Die vbl ag habe «mit dem VVL Gespräche über den Abschluss einer Leistungs-

und Zielvereinbarung aufgenommen, primär um mehr Sicherheit für die vbl-eigenen unternehmensstrategischen und -politischen Entscheide zu erlangen». Die Geschäftsstelle des VVL habe «im Gegenzug Forderungen gestellt, deren Erfüllung die Ertragslage von vbl bedroht». Diskutiert wurde auch, wie bzw. auf welcher Ebene die Gespräche mit dem VVL sinnvollerweise geführt werden.

274 Am **15. Mai 2012** unterbreitete die Revision BAV dem VVL den Bericht «Verkehrsbetriebe Luzern AG – Strukturen, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung». Ziel des Auftrags des VVL und des Berichts war es gemäss diesem Bericht, Klarheit über die Einhaltung der spezialrechtlichen Vorgaben über den öffentlichen Personenverkehr, die Leistungsverrechnungen, die Ermittlung der Spartenergebnisse und die Gewinnverwendung zu erhalten. Zur Durchführung der Prüfung findet sich nach Hinweisen zum Ort (Sitz der VBL in Luzern) und zu den Auskunftspersonen der VBL der folgende Hinweis:

> «Die vollständige Akteneinsicht inkl. Offenlegung der Buchhaltungsunterlagen wurde vereinbarungsgemäss für die vbl ag gewährt. Zur VBL AG und vbl transport ag wurden lediglich punktuelle Auskünfte zu den Schnittstellen und Leistungen für den öV-relevanten Teil erteilt, soweit dies für die Prüfung bedeutungsvoll war.»

275 Zur Abgrenzung des Prüfgegenstands wird vermerkt, die Prüfung habe sich «auf wesentliche Sachverhalte und Kostenarten» beschränkt und bei der Zuscheidung des Personenverkehrserlöses sei «nur die Methodik beurteilt und keine detaillierten Prüfungen vorgenommen» worden.

276 Gestellt und beantwortet werden im Bericht vier Fragen. Zunächst wird bestätigt, dass die Kosten und Erlöse den abgeltungsberechtigten und nicht abgeltungsberechtigten Sparten verursachergerecht zugeschieden werden (Frage 1):

> «die vbl ag führt nach den Vorgaben des BAV die Linienrechnungen mittels der Standard-EXCEL-Vorlage des BAV. Die Kosten werden aufgrund der Leistungsmenge und den Kostensätzen bzw. Verrechnungssätzen aus der internen Leistungsvereinbarung zwischen Mutter und Tochter den Linien belastet. Die vom VVL für die VBL ausgeschiedenen Markterlöse werden hälftig aufgrund der Personenkilometer und Einsteiger den entsprechenden Linien angerechnet. Sonder- und Extrafahren werden einzelne behandelt. Nebenleistungen werden einzeln erfasst und den entsprechenden Sparten gutgeschrieben.
>
> Durch die Kostenzuscheidung aufgrund der Leistungsmengen (Std., km, Fahrzeugtyp, etc.) erfolgen Zuscheidungen verursachergerecht. Mit der Verwendung der Verrechnungssätze aus der Planung resultieren in den Linienrechnungen aufgrund der Ist-Mengen keine Kostenverschiebungen zwischen den Sparten.»

277 Zur Frage nach der Preisgestaltung und Fakturierung der internen Leistungsverrechnungen und Quersubventionierungen zwischen abgeltungsberechtigten und nicht abgeltungsberechtigten Sparten (Frage 2) führt der Bericht unter anderem das Folgende aus:

> «Die vereinbarten Verrechnungspreise sind im Plan wie im IST die gleichen Standardkostensätze. Den Tochtergesellschaften werden die tatsächlichen Leistungsmengen zu den Standardkostensätzen in Rechnung gestellt. Auf den Kostenträgern in den Linienrechnungen fallen praktisch nur die Mengenabweichungen an.
>
> Der Aufwand für den Fahrdienst wird pro Dienstplanstunde von der VBL AG in Rechnung gestellt. Für die variablen Fahrzeugkosten werden fahrzeugspezifische Ansätze pro km verrechnet. Die fixen Fahrzeugkosten beinhalten je Fahrzeugkategorie u.a. kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen sowie effektive Versicherungskosten. Die jährlichen Fixkosten sind kalkulatorischer Art, d.h. sie tragen der Wiederbeschaffung Rechnung. In den der vbl ag verrechneten Sätzen bzw. kalkulatorischen Zinsen wird das unternehmerische Risiko angemessen berücksichtigt.
>
> Aufgrund der durchgeführten Prüfungen kann eine Quersubventionierung zwischen den Tochtergesellschaften resp. den Sparten Ortsverkehr und Regionalverkehr ausgeschlossen werden.

> Bei der Muttergesellschaft verbleiben die Deckungsdifferenzen und Standardkostenabweichungen auf den verrechneten Standardkostensätzen in den Leistungsvereinbarungen mit den Tochtergesellschaften.»

278 Im Weiteren bestätigt der Bericht, dass die Vorschriften über die Bildung der Reserven in Art. 36 PBG «im Regional- und analog für den Ortsverkehr eingehalten» sind (Frage 3). Zur Frage nach der Bundesrechtskonformität der Dividende an die Stadt (Frage 4) wird ausgeführt, die VBL AG (Muttergesellschaft) unterliege nicht den spezialgesetzlichen Bestimmungen über die öV-Gesellschaften, womit die Bildung von Reserven nach Art. 36 PBG nicht nötig sei. Die Auszahlung der Dividende erfolge aus dem frei verfügbaren Gewinn bzw. den Gewinnreserven der konsolidierten Holdingrechnung. Die Festlegung der Dividende liege in der Kompetenz der Generalversammlung.

279 Das Ergebnis der Beurteilung wird wie folgt zusammengefasst:

> «Die Konstruktion einer Holdingstruktur verunmöglicht im Rahmen der Bundesgesetzgebung den Durchgriff auf die Muttergesellschaft VBL AG. Einzig die vbl ag als Konzessionsträgerin unterliegt den Vorschriften des Eisenbahngesetzes und somit der Kontrolle des Bundes.
>
> Da die vbl ag sämtliche Leistungen bei der VBL AG einkauft, findet das in der RKV beispielsweise verankerte Vollkostenprinzip (ohne Gewinn) oder Verbot von Überabschreibungen korrekterweise keine Anwendung.
>
> Die identische Zusammensetzung der drei Geschäftsleitungen wie auch die Eigner und Bestellerziele können zu Ziel- und Interessenkonflikten führen.
>
> Für die Besteller ist es deshalb naheliegend, dass sie über die notwendigen Informationen verfügen müssten, um die Angemessenheit der vereinbarten Verrechnungssätze u.a.m. überprüfen und beurteilen zu können.»

280 Der Bericht des BAV war für den VVL «sehr ernüchternd». Der Präsident des Verbundrats gibt an der Anhörung dazu an:

> «Wir sahen: das BAV ist nicht mit uns unterwegs, wir sind allein. Was können wir machen? Rückblickend hätte man ev. schon mehr machen können, aber in der damaligen Zeit - es war eine Einschätzung von Ratsmitgliedern mit durchaus auch politischer Erfahrung – war man der Meinung, dass es zu einem 'Trari-trara' führt, wenn man hier noch etwas unternimmt. Man hat gesagt, man versucht es mit Zielvereinbarungen. Es kam immer wieder auf, aber der VVL hatte die Haltung, solange man das BAV nicht im Rücken hat, unternehmen wir nichts, da sind wir allein auf weiter Flur».

281 An der VR-Sitzung vom **24. Mai 2012** wurde der Verwaltungsrat über die Prüfung durch das BAV informiert. Der Bericht des BAV selbst war den Unterlagen zur Sitzung offenbar nicht beigelegt. In den Unterlagen wurde darauf hingewiesen, eine erste Version des Prüfberichts habe noch anders gelautet. Nachdem «die mündlichen Rückmeldungen des BAV für vbl positiv» gewesen seien, sei der schriftliche Bericht anders dahergekommen. Dieser hätte den VVL aber «direkt zu weiteren Abklärungen» animiert, weil er festgehalten habe, «dass verschiedene Aspekte der vbl-Holdingstruktur nicht überprüft worden seien, so etwa die Berechtigung der Verrechnungssätze». Die Geschäftsleitung haben «dann aber in wesentlichen Punkten eine Verbesserung erreichen» können, «indem sie den Bericht in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte».

282 Am **25. Mai 2012** besprach der Verwaltungsrat auf der VR-Reise intensiv das Thema «Follow up Risk Management, Abgleich VR/GL». Der Risk Prozess wurde nochmals erläutert, einschliesslich die einzelnen Risiken und die entsprechenden Vorkehren gemäss Risk Controlling Bericht des Risk Managers vom 7. Mai 2012. Die verschiedenen strategischen Risiken wurden diskutiert, abgeglichen und einer erneuten

Beurteilung unterzogen.

283 An der VR-Sitzung vom 22. Juni 2012 war der Bericht des BAV offenbar kein Thema.

284 An der VR-Sitzung vom **17. September 2012** wurde der Verwaltungsrat über den Stand der Verhandlungen mit dem VVL informiert. Es folgte eine intensive Diskussion über die Absicht des VVL, eine Abgeltungsreduktion von 2.5% zu erreichen, und über den Sinn einer Zielvereinbarung. Gegen den Vorschlag, «auf Tutti» zu gehen und das Angebot ausschreiben zu lassen, wurde eingewendet, mit einer Zielvereinbarung verfüge die vbl ag über eine gewisse Planungssicherheit und «Ruhe», andernfalls «würde man jährlich in die Zange genommen». Zu beachten sei auch, dass die laufende Konzession Ende 2016 ablaufe und erneuert werden müsse. Der VVL könne zum Erneuerungsgesuch Stellung nehmen. Gäbe er rechtzeitig bekannt, dass er ausschreiben will, würde die Konzession der vbl ag nicht automatisch erteilt. Demgegenüber würde die Konzession erneuert, wenn der VVL nicht opponiert.

285 Zur Forderung des VVL nach Einführung von Swiss GAAP FER wurde argumentiert, Swiss GAAP FER sei gesetzlich nicht vorgeschrieben. Es gehe um «gleich lange Spiesse», und es «soll keine schädliche Transparenz geschaffen werden». Im Übrigen erhielte der VVL auch mit Swiss GAAP FER nicht Einsicht in die Zahlen. Die Kosten würden von der Mutter der Tochter verrechnet, die dann offeriere; daran ändere auch Swiss GAAP FER nichts. Die «effektiven Verkehrseinnahmen verändern sich nicht, jedoch die intern verrechneten Kosten».

286 Der Verwaltungsrat legte schliesslich die Leitplanken für die weiteren Verhandlungen mit dem VVL fest und beschloss unter anderem die folgenden Grundsätze: «Ohne erkennbaren Nutzen kein Abschluss einer Zielvereinbarung»; «Periode 2014 – 2016»; «Rechnungsablage nach Swiss GAAP FER Nein»; «Keine Kassenzettel-Mentalität».

287 Mit Schreiben vom **28. September 2012** bestätigte der VVL der vbl ag schriftlich die Bewilligung des Antrags zur Betriebsmittelbeschaffung für die Doppelgelenkbusse. Er teilte mit, die vbl ag könne mit der Genehmigung der Fahrzeugbeschaffung «in der Planrechnung die Kapitalkosten einrechnen». Aus der Anerkennung der Kapitalkosten in den Offerten könne «jedoch keine entsprechende Erhöhung der Abgeltungskosten abgeleitet werden». Die effektive Abgeltung hänge «nach der Genehmigung durch den Verkehrsverbund Luzern von den zur Verfügung stehenden Mitteln und der Offertverhandlung ab». Im Weiteren wird erwähnt, der Verbundrat habe dem Gesuch unter dem Vorbehalt zugestimmt, dass die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung aufgezeigt werden, die nicht abgeschriebenen Anhänger nach Möglichkeit verkauft oder anderweitig eingesetzt werden und abgeklärt wird, wie weit zur Senkung der Zinskosten von der Möglichkeit einer Bundesgarantie Gebrauch gemacht werden kann.

288 Offenbar[39] am 15. November 2012 unterzeichneten die Präsidentin des Verwaltungsrats und der Direktor die Zielvereinbarung mit dem VVL über die Entwicklung der Offerten für die Fahrplanjahre 2013 (Dezember 2012) bis und mit 2016 (Dezember 2016).

289 Die Zielvereinbarung hält unter dem Titel «Übergeordnete Zielsetzungen» fest, dass sie als Grundlage für die jeweilige Offerte pro Fahrplanperiode dienen soll, die im Rahmen des ordentlichen Bestellverfahrens

39 Das Datum 15. November 2012 findet sich in dem den Unterzeichnenden vorliegenden unterschriebenen Dokument bei der Unterschrift des damaligen Geschäftsführers des VVL. Bei den Unterschriften der VR-Präsidentin und des Direktors der vbl ag ist kein Datum vermerkt.

eingereicht wird (Ziff. 1.3). Die vbl ag «weist in der IST-Rechnung die effektiven Kosten und Kostenverrechnungssätze aus, damit die effektiven Überschüsse und Unterdeckungen gegenüber der Offerte ersichtlich werden» (Ziff. 1.7). Die Zusammenarbeit zwischen dem VVL und der vbl ag sei «lösungsorientiert und verbindlich sowie geprägt von gegenseitigem Vertrauen, Transparenz und Dialogbereitschaft», wobei «sich die erforderliche Transparenz an allgemein anerkannte Rechnungslegungsvorschriften» anlehnt (Ziff. 1.8).

290 Unter dem Titel «Abgeltungsziele 2013-2016» wurde vereinbart, dass «Grundlage für die Berechnung der Kostenziele die erste Offerte 2013 vom 27. April 2012 für das Fahrplanjahr 2013» bildet (Ziff. 4.1). Die Vereinbarung hält weiter fest, der VVL betrachte «die Pflege der Sozialpartnerschaft mit den in vbl tätigen Personalverbänden als Aufgabe des Transportunternehmens», anerkenne «den zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten GAV» und akzeptiere «die sich aus den sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen ergebenden Verhandlungsergebnisse für Lohnrunden oder Anpassungen des GAV, soweit diese Ergebnisse branchenüblich sind» (Ziff. 4.8). Nach den Vereinbarungen zum Thema «Controlling und Massnahmen bei Nichterreichung der Ziele» berichtet die vbl ag «im Sinne eines Controllings […] im Rahmen der Jahresrechnung über die Entwicklung und die Erreichung der Kosten-, Erlös-, Abgeltungs- und Qualitätsziele sowie über die getroffenen Massnahmen» (Ziff. 8.1).

2013

291 Am Controllinggespräch mit der Stadt vom **16. April 2013** war der Abschluss der Zielvereinbarung offenbar kein Thema. Dem VVL wurde attestiert, er begegne «der vbl mit Wohlwollen, was einer Verbesserung der Beziehungen gegenüber dem Zweckverband ÖVL gleichkommt».

292 Am **18. September 2013** unterbreitete die VBL dem BAV ein Gesuch und Ausdehnung und Änderung der Konzession für den öffentlichen Personenverkehr. Das Gesuch wurde nach eigenen Angaben der VBL versehentlich auf dem Briefpapier der Holdinggesellschaft und gemäss Grussformel im Namen der «Verkehrsbetriebe Luzern AG» gestellt.

293 Am **11. November 2013** wurde im Grossen Stadtrat das Postulat Nr. 132 2012/2016 «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen» eingereicht. Das Postulat verlangte vom Stadtrat eine Prüfung, «inwiefern das politische Controlling bei den städtischen Aktiengesellschaften von höchster Bedeutung gegenüber der Bevölkerung transparenter gemacht werden kann». Neben einer Stärkung der Aktionärsrechte solle namentlich «geprüft werden, ob die Vergütungen an Geschäftsleitungen und Verwaltungsrat der Gesellschaft in einem Vergütungsgericht veröffentlicht werden sollten». Der Stadtrat vertrat in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2013 die Ansicht, eine umfangreiche Publikation der Entschädigungen, wie sie Art. 8 des Bundesgesetzes vom 24 März 1995 über die Börsen und den Effektenhandel (Börsengesetz, BEHG)[40] und die SWX Swiss Exchange vorschreiben, wäre nicht angemessen. Er führte zur Begründung aus:

> «Die Stadt führt ihre 100%-Tochtergesellschaften über gemeinsam entwickelte Zielvorgaben und ist mit der Entsendung eines Stadtrates in den Verwaltungsrat dauernd mit der Gesellschaft in Kontakt

40 SR 954.1.

und nimmt über diesen Weg auch auf die Gestaltung der Vergütungen an die Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder Einfluss.»

2014

294 Am **27. Januar 2014** verfügte das BAV eine Anpassung der Konzession Nr. 284 für den regionalen Personenverkehr. Die angepasste Konzession wurde zugunsten der Verkehrsbetriebe Luzern AG ausgestellt, offenbar deshalb, weil die VBL dem BAV das entsprechende Gesuch wie erwähnt versehentlich nicht im Namen der vbl ag, sondern auf dem Briefpapier und mit dem Absender der VBL AG unterbreitet hatte. Das Versehen fiel offenbar zunächst keinem der Beteiligten auf. Weitere Anpassungen der Konzession wurden wiederum zugunsten der VBL AG verfügt. Bis im August 2019 war, formal betrachtet, somit die VBL AG und nicht die vbl ag, Konzessionsnehmerin (vgl. auch vorne Ziffer 5.2).

295 Im umfassenden Bericht der Revisionsstelle an den Verwaltungsrat von **Anfang 2014** (das genaue Datum ist den Unterzeichnenden nicht bekannt) findet sich unter der Rubrik «Status der Feststellungen aus dem Vorjahr» zum Thema «Transferpreispolitik» folgende Feststellung:

> «Naturgemäss ergibt sich bezüglich der angewandten Transferpreispolitik ein Risiko, dass die angewandten Verrechnungspreise sowohl aus subventionsrechtlicher als auch aus steuerrechtlicher Perspektive hinterfragt werden. Es besteht diesbezüglich jeweils latent ein gewisses Risiko, dass daraus steuerliche Aufrechnungen resultieren können.
>
> Bislang wurden die angewandten Verrechnungspreise durch keine aussenstehende Partei angezweifelt oder untersucht. Implizit werden diese im Rahmen definitiver Steuerveranlagungen bestätigt werden.»

296 Zum «Status» der Feststellung ist vermerkt: «Die Feststellung gilt für 2013 unverändert.»

297 An der VR-Sitzung vom **28. März 2014** orientierte die Präsidentin, dass die KPMG das Revisionsmandat seit Längerem führe und neu auch Revisionsstelle der AAGR werde. Der Verwaltungsrat erachtete dies als u.U. problematisch. Evtl. müsse die VBL AG an einen Wechsel denken. Er beauftragte die Geschäftsleitung, einen Wechsel der Revisionsstelle und die allfällige Ausschreibung des Revisionsmandats zu prüfen und ihm Antrag zu stellen.

298 Am Controllinggespräch vom **11. April 2014** kamen einmal mehr die Sparmassnahmen des Kantons und des VVL zur Sprache, namentlich auch der mit dem VVL vereinbarte Absenkungspfad für die Abgeltungen bis zum Jahr 2016. Die VBL AG konnte berichten, dass sie «die finanziellen Ziele für 2013 insgesamt erreicht hat» und «die Ziele beim Holdinggewinn von 2 Mio. Fr. und der Gesamtkapitalrendite (6,6 statt 5 %) […] übertroffen» wurden. Vermerkt wird weiter, «spezifische Fragen zum Abschluss vbl» seien nicht am Controllinggespräch selbst, sondern «im kleinen Rahmen mit [der Stabsstelle politisches Controlling; heute Stabsstelle Beteiligungscontrolling] beantwortet» worden.

299 Für die VR-Sitzung vom **3. Juli 2014** war wiederum der Wechsel der Revisionsstelle traktandiert. Die Präsidentin des Verwaltungsrats informierte, dass der Wechsel des bisherigen Mandatsleiters (der im Rahmen der Gründung der Holding beigezogen worden war) und die Erteilung des Revisionsmandats durch die Auto AG Rothenburg (AAGR) an die KPMG zum Anlass für einen Wechsel der Revisionsstelle genommen werden könnten. Der Verwaltungsrat relativierte indes die Bedenken und war der Ansicht, dass er nach einer Zwischenrevision durch den neuen Mandatsleiter auch im Dezember 2014 noch entscheiden könne, ob bereits der Generalversammlung 2015 ein Wechsel der Revisionsstelle beantragt werden soll.

300 An der VR-Sitzung vom **15. September 2014** diskutierte der Verwaltungsrat unter anderem über die Jahresziele. Er beschloss unter dem Titel «Finanziell» den Zielgewinn für die Holding. In der vorbereitenden Unterlage wird dazu vermerkt, darin sei die Eignerdividende von mindestens 5% des Eigenkapitals enthalten.

301 An der VR-Sitzung vom **19. Dezember 2014** informierte der Prüfungsausschuss mündlich über einen möglichen Wechsel der Revisionsstelle. Er legte nochmals die Gründe für einen Wechsel der Revisionsstelle, aber auch dafür dar, einen solchen Wechsel erst ins Auge zu fassen, wenn die KPMG mit dem neuen Mandatsleiter die Rechnung 2014 revidiert haben wird. Zur Sprache kam einerseits, dass «dem neuen Mandatsleiter bei KPMG eine Chance gegeben werden sollte», aber auch die Befürchtung, dass trotz interner Massnahmen der KPMG «theoretisch ein Informationsfluss von der vbl zur AAGR vorkommen könnte».

2015

302 Mit Schreiben vom **6. Februar 2015** mit dem Betreff «Rechnungslegung bzw. Ergebnisverwendung vbl» erhob der VVL gegenüber der vbl ag verschiedene Forderungen. Er führte unter Bezugnahme auf den Bericht der Revision des BAV vom 15. Mai 2012 aus, das BAV habe festgestellt, dass

> «aufgrund der Holdingstruktur, bzw. weil die Konzession bei der vbl ab liegt, der Bund nur die vbl ag prüfen könne. Da die vbl ag sämtliche Leistungen bei der VBL AG einkauft, kann die Einhaltung der gesetzlichen Auflagen nicht kontrolliert werden; namentlich ist nicht überprüfbar, ob in den Vollkosten Gewinnanteile eingerechnet oder Überabschreibungen verrechnet werden. Das Ergebnis der Ist-Rechnung der vbl ag ist in der Regel ausgeglichen, Abweichungen ergeben sich einzig bei den Erlösen oder wenn die Leistungsmengen von der Planung differieren. Das BAV bestätigte, dass die Kosten und Erlöse verursachergerecht auf Linien/Sparten verteilt würden. Der VBL AG verbleiben allfällige Deckungsdifferenzen; diese werden jedoch nicht ausgewiesen. Es ist demnach nicht klar, welche Tochtergesellschaft in welchem Umfang zum Gewinn der Muttergesellschaft beiträgt. Das BAV bestätigte allerdings, dass zwischen den Töchtern keine Quersubventionierung stattfände. Um beurteilen zu können, ob die vereinbarten Verrechnungssätze den tatsächlichen Kosten entsprechen, müssten weitere Informationen vorgelegt werden. Das BAV stellte weiter fest, dass die identische Zusammensetzung der drei Geschäftsleitungen zu Ziel- und Interessenkonflikten führen könnten».

303 Der VVL wolle «im Offert- und Bestellverfahren eine grössere Transparenz erreichen» und forderte deshalb die vbl ag auf,

> «folgenden Anliegen Folge zu leisten:
>
> - In der Ist-Rechnung werden die effektiven Kosten ausgewiesen, damit Überschüsse oder Unterdeckungen gegenüber der Offerte ersichtlich werden.
> - Die vbl ag bestätigt, dass in den mit der VBL AG vereinbarten Kostensätzen, die den Offerten zugrunde gelegt werden, weder Gewinnanteile, Eigenkapitalverzinsung noch Überabschreibungen eingerechnet werden.
> - Die VBL AG wendet in der Rechnungslegung Swiss GAAP FER an.»

304 Der VVL ersuchte um eine «schriftliche Bestätigung oben erwähnter Punkte».

305 Am **31. März 2015** unterbreitete die Revisionsstelle dem Verwaltungsrat ihren umfassenden Bericht. Für die Revision der Jahresrechnung 2014 waren der «Nettoerlös aus Lieferungen/Leistungen» und «Sachanlagen» als Prüfungsschwerpunkte festgelegt worden. Zur Rechnungslegung stellt der Bericht fest, dass

betreffend die Jahresabonnemente Abgrenzungen vorzunehmen sein. Das IKS entspreche den Anforderungen der Unternehmung in Bezug auf Grösse, Komplexität und Risiko. Unter der Rubrik «Status der Feststellungen aus dem Vorjahr» ist vermerkt, es seien «keine internen Kontrollen definiert, welche auf die korrekte Erfassung von Stammdaten (bspw. Im Kreditorenbereich fokussieren». Diese Feststellung gelte «für 2014 unverändert». Der Sachverhalt sei in den Vorjahren bereits diskutiert worden. Das Management sei «sich dieser Situation bewusst und hält weiterhin an dieser Strategie fest». Festgestellt wird unter dieser Rubrik im Weiteren, die Verkehrserträge «Direkter Verkehr» würden jeweils periodenverschoben erfasst, was zu einem transitorischen Aktivum führe, das als stille Reserve betrachtet werden könne. Wie bereits im umfassenden Bericht für das Geschäftsjahr 2013 findet sich zum Thema «Transferpreispolitik» folgende Feststellung:

> «Naturgemäss ergibt sich bezüglich der angewandten Transferpreispolitik ein Risiko, dass die angewandten Verrechnungspreise sowohl aus subventionsrechtlicher als auch aus steuerrechtlicher Perspektive hinterfragt werden. Es besteht diesbezüglich jeweils latent ein gewisses Risiko, dass daraus steuerliche Aufrechnungen resultieren können.
>
> Bislang wurden die angewandten Verrechnungspreise durch keine aussenstehende Partei angezweifelt oder untersucht. Implizit werden diese im Rahmen definitiver Steuerveranlagungen bestätigt werden.»

306 Ausserhalb der ordentlichen Revision wurden für das Geschäftsjahr 2014 offenbar Schwerpunktprüfungen zu den Themen «Analyse Kreditorenerfassung 2014», «Prüfung Einkauf Gelenkdieselbusse (EvoBus Schweiz AG)» und «Prüfung Einkauf Doppelgelenktrolleybusse (Hess AG)» durchgeführt.

307 Ebenfalls am **31. März 2015** fand eine weitere VR-Sitzung statt. Zur Sprache kamen unter anderem die Gewinn- und Dividendenpolitik und die finanzielle Transparenz. Zur Rechnung 2014 informierte der Finanzchef über den (deutlich höheren) Gewinn, der nach Swiss GAAP FER auszuweisen wäre. Der Verwaltungsrat beschloss den Zielgewinn für das Jahr 2015, mit welchem die in den vorbereitenden Unterlagen vorgeschlagene «Eignerdividende von mindestens 5% des Eigenkapitals» ausgerichtet werden konnte.

308 Ein weiteres Thema war die Offerte der vbl ag für die Fahrplanperiode 2015-2016, die als strategisch äusserst wichtige Offerte bezeichnet wurde. Die zweijährige Offertperiode falle im zweiten Jahr (2017) in eine Zeit, für welche die vbl ag weder über eine gültige Konzession noch über eine Zielvereinbarung mit dem VVL verfügte. Die Erneuerung der Konzession sei rechtlich unabdingbar, wogegen eine neue Zielvereinbarung mit dem VVL proaktiv bzw. aus vbl-strategischer Sicht nicht zwingend sein.

309 Zur Forderung des VVL vom 6. Februar 2015 betreffend Einführung von Swiss GAAP FER wurde berichtet, der VVL frische «alte Forderungen» wieder auf. Mit der Umstellung auf Swiss GAAP FER würde die vbl ag de facto «zu einem Fuhrhalter» degradiert, der nur ganz klar definierte (abgeltungsberechtigte) Marktverantwortungsaufgaben im Auftrag des VVL wahrnehmen würde. Die entsprechenden Leistungen könnten jeweils nur zu Ist-Kosten («Kassenzetteli»-Wirtschaft) abgerechnet werden. Es käme «insgesamt zu einer Abkehr vom ‚Unternehmertum' hin zu einer Unternehmung, die nach Ist-Kosten abrechnet und keine Gewinne mehr machen darf». Ganz grundsätzlich stelle sich die Frage nach der «Wiederverstaatlichung» der VBL AG oder gar der Integration in die Organisation des VVL, falls man «100-prozentige Transparenz» wolle. Die Stadt Luzern als 100%-Eignerin müsste inskünftig auf die bisherige Dividende verzichten. Der Verwaltungsrat habe die Situation aus seiner strategischen Sicht zu würdigen.

310 Berichtet wurde aber auch, das Thema Swiss GAAP FER sei «seitens des VVL nach dessen Schreiben vom 06.02.15 jedoch nicht mehr angesprochen» worden. Ein Abschluss nach Swiss GAAP FER «würde die Position der vbl gegenüber dem Besteller entscheidend schwächen und auch die Konzernstruktur nutzlos machen». Dem Verwaltungsrat wurde dargelegt, dass «die Schwierigkeiten […] mit der Bestimmung von PBG 36 (Gewinnausschluss im Personen-öV)» begonnen hätten. Die «Vbl» dürfe der Stadt keine Dividende mehr ausrichten. Mit der Neuorganisation seien «diese Probleme beseitigt» worden, doch werde «mit dem neuen VVL-Mitarbeiter […] das Thema reaktiviert.» Auch andere Transportunternehmen und staatsnahe Betriebe Dividenden würden auszahlen oder ein Dotationskapital verzinsen. Der Verwaltungsrat beschloss, dass «auf das Schreiben des VVL vom 06.02.15 in geeigneter Weise zu einem späteren Zeitpunkt» zu reagieren sei und ein Rechnungsabschluss nach GAAP-FER abgelehnt werde.

311 Zur Sprache kam an dieser Sitzung ebenfalls der Wechsel der Revisionsstelle. Der Prüfungsausschuss (Audit Committee) informierte, die Diskussion mit der Geschäftsleitung, der Revisionsstelle und im Prüfungsausschuss habe ergeben, dass der Zeitpunkt für einen Wechsel angemessen sei. Der Verwaltungsrat diskutierte unter anderem über die Zusammensetzung des Prüfteams und beschloss, der Generalversammlung einen Wechsel der Revisionsstelle zu beantragen.

312 Am Controllinggespräch vom **20. April 2015** kamen die strategischen Ziele der VBL AG, die kommende Generalversammlung, die Entschädigungen des Verwaltungsrats und der Geschäftsleitung, das Vorgehen bei Vakanzen im Verwaltungsrat, der Rückblick auf das Jahr 2014 und der Jahresabschluss, der Stand der Verhandlungen mit dem VVL sowie technische bzw. betriebliche Fragen (Beschaffung Rollmaterial, Standort Depot) zur Sprache. Die VBL AG teilte auch mit, dass ein Wechsel im Verwaltungsrat anstehe und der Verwaltungsrat der Generalversammlung beantragen werde, an Stelle der bisherigen eine neue Revisionsstelle zu wählen, weil die bisherige Revisionsstelle «das Revisionsmandat seit der Gründung der vbl inne» habe und – so die Präsentation – nach 14 Jahren «ein Wechsel angezeigt» sei.

313 Zu den Verhandlungen mit dem VVL teilte die VBL AG mit, sie habe ihre Offerte 2016/17 eingereicht. Die Ergebnisse seien noch nicht bekannt. Die Angebotskorrekturen fielen «im Rahmen von Leistungen & Strukturen II einseitig zu Lasten der Agglomerationsgemeinden» aus. Die Angebotsdiskussion finde im VVL statt; die städtischen Anliegen seien dementsprechend durch den Vertreter der Stadt im Verbundrat einzubringen. In der Präsentation der VBL AG zum Controllinggespräch wird auch das Schreiben des VVL vom 6. Februar 2015 erwähnt. Dazu wird ausgeführt:

> «VVL verlangt, dass
>
> - die vbl in der Ist-Rechnung die effektiven Kosten ausweisen, um Überschüsse oder Unterdeckungen gegenüber der Offerte ersichtlich zu machen,
> - wir bestätigen, dass in der mit der vbl ag (öV-Tochter) vereinbarten Kostensätzen, die den Offerten zu Grunde liegen, weder Gewinnanteile, Eigenkapitalverzinsung noch Überabschreibungen eingerechnet werden,
> - wir unsere Rechnungen nach Swiss GAAP FER ablegen.»

314 Zum Rechnungsabschluss 2014 hält die Präsentation fest, dass dieser «erneut nach OR dargestellt und publiziert» wird, aber «für interne Zwecke auch so gezeigt» wir, «wie er nach Swiss GAAP FER ausfallen würde, um zu wissen, wie es dem Unternehmen ‚wirklich' geht». Die Aktennotiz der Finanzverwaltung zum Controllinggespräch führt dementsprechend aus: «Parallel zum publizierten OR Abschluss erstellt vbl einen internen Abschluss nach Swiss GAAP FER (nicht geprüft)». Die Präsentation der VBL AG beziffert

den dadurch ausgewiesenen erheblich höheren Gewinn für das Jahr 2014 unter dem Titel «Abgleich Abschluss Swiss GAAP FER / OR» auf einige Millionen Franken. Demgegenüber enthält die Notiz keinen Hinweis darauf, dass am Controllinggespräch näher auf das Schreiben des VVL eingegangen worden wäre; zur Sprache kam offenbar einzig die Forderung des VVL nach Einführung von Swiss GAAP FER.

315 Die vbl ag beantwortete das Schreiben des VVL vom 6. Februar 2015 am **21. Mai 2015** und führte aus, die Angelegenheit sei «sowohl innerhalb unseres Verwaltungsrates als auch mit unserer Eignerin (Stadt Luzern) behandelt und diskutiert» worden. Die vbl ag habe festgestellt, dass die andern vom VVL beauftragten Transportunternehmen kein entsprechendes Schreiben erhalten haben; würde die vbl ag auf die Forderungen eintreten, käme «es zu einer unhaltbaren Ungleichbehandlung der Transportunternehmen». Die vbl ag setze sich «aus ordnungspolitischen Gründen für gleich lange Spiesse unter den Mitbewerbern ein» und halte «an diesem Grundsatz fest». Das BAV habe festgestellt, dass «unsere Unternehmensstruktur gesetzeskonform ist»; es gäbe «seitens des Bundes keine gesetzliche Vorschrift […], welche die Transportunternehmen zwingen, den Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER anzuwenden». Der Direktor erläutert die Haltung der vbl ag anlässlich der Anhörung wie folgt:

> «Der Grund, warum man nicht Swiss GAAP FER wollte: Man lebt einerseits in einem Konkurrenzumfeld mit anderen Mitbewerbern sowie andrerseits in einer Welt, da sind wir, da sind die Besteller. Die Konkurrenzsituation führt dazu, dass man nicht alle Geschäftsgeheimnisse preisgeben kann und will. D.h.: ‚Gewisse Elemente gehen die Besteller nichts an'. Diese Haltung stand im Widerspruch zum Bedürfnis nach Transparenz und hat immer zu einer Spannung geführt. Man kann es so erklären: Die SBB ist in 26 Kantonen tätig. In den Offerten der SBB sieht der Besteller nur einen Schnitz der Orange. Er hat null Chance festzustellen, ob das zu hoch ist. Wir haben *einen* Besteller und sind integral einem Monopson ausgesetzt (ein Monopson ist ein Nachfragemonopol). Der VVL hat das Bedürfnis, in alles Einsicht zu nehmen. Wir haben einen Schutzzaun errichtet, das hat auch zu Misstrauen geführt. An gewissen Sitzungen wurde dann gesagt: ‚Die bschisse'. Unsere VR-Präsidentin hat bei solchen Äusserungen öfters scharf reagiert und gesagt, das wollen wir nicht mehr hören, weil dies nie unsere Absicht war. Seit dem Postauto-Skandal ist das Klima schärfer geworden; und seit den medialen Reaktionen ab Anfang März 2020 hat es dann eskaliert.»

316 Betreffend die Dividende verwies die vbl ag im Schreiben an den VVL auf die Stadt Luzern. Sie erinnerte daran, dass «die Stadt Luzern den umliegenden Gemeinden eine Beteiligung am vbl-Aktienkapital angeboten hat, was aber von den umliegenden Agglomerationsgemeinden abgelehnt worden ist». Es sei deshalb «nachvollziehbar, dass die Stadt Luzern der vbl Risikokapital nicht unentgeltlich zur Verfügung stellt». Als Fazit hält das Schreiben fest:

> «Sowohl der Verwaltungsrat als auch die Stadt Luzern lehnen es ab, die von der VVL-Geschäftsstelle gestellten Forderungen zu erfüllen.»

2016

317 Konkrete Verhandlungen für eine neue Zielvereinbarung zwischen dem VVL und der vbl ag wurden offenbar Anfang 2016 aufgenommen. Neben dem VVL und der vbl ag war jeweils auch ein Vertreter des BAV anwesend. An einer Besprechung vom **25. Januar 2016** deponierten der VVL und das BAV ihre grundsätzlichen Anliegen. Eine Aktennotiz über die Besprechung hält dazu das Folgende fest:

> «Bevor über konkrete Abgeltungsziele verhandelt wird, ist die Herstellung der Transparenz insb. bzgl. Aufteilung Infrastruktur-/Betriebskosten, Zusammensetzung der Kosten (insb. der Gemeinkosten) und bzgl. Kostenzuscheidung (internen Verrechnungen zwischen Muttergesellschaft und ihren Töchtern) elementar. Die höhere Transparenz der vbl ist auch wichtig für das Verständnis bzw. die

Einschätzung, in welchem Umfang Abgeltungsziele realistisch sind. Zudem verlangt der Verbundrat den Nachweis, dass die Dividendenzahlung nicht zu Lasten der abgeltungsberechtigten Sparte verrechnet wird.»

318 In der folgenden Diskussion wurde unter anderem bemerkt, der Widerstand der vbl gegenüber einer höheren Transparenz» löse «ein ungutes Gefühl aus». Die Benchmarkwerte für die Dieselbusse seien «nicht zufriedenstellend». In der «Transparenzdiskussion» kristallisierten sich drei Punkte heraus. Zum Ersten solle «aufgezeigt werden, welche Kosten aufgrund von welchen Schlüsseln von der VBL auf die Töchter umgelegt werden». Im Weiteren sollen unter anderem «in der Ist-Rechnung die tatsächlichen Ist-Kosten und nicht die Standard-Kostensätze gezeigt werden» und es sei «darzulegen, wie sich die Kosten zusammensetzen». Die vbl ag wendete ein, sie «möchte aber keine ‚Kassenzetteli-Politik' machen, sondern die unternehmerische Freiheit ausspielen können. Mit den festgelegten Kostensätzen in der Interkompanie-Verrechnung sei das sichergestellt». Zum weiteren Vorgehen wurde beschlossen, dass die vbl ag «ihre Möglichkeiten für eine stärkere Transparenz» prüft und «einen Vorschlag zur ‚Flughöhe'» unterbreitet.

319 Am **18. März 2016** fand eine weitere VR-Sitzung statt. In den vorbereitenden Unterlagen wird über den Wechsel in der Geschäftsführung des VVL informiert. Zur Sprache kam in diesem Zusammenhang, dass die Wahrnehmung der vbl AG beim Verbundrat immer noch diejenige eines «städtischen Monopolbetriebs» sei, der wegen des Trolleybusbetriebs besonders «geschützt» sei. Wegen der vermeintlichen «Monopolsituation» sei der «Hunger nach Transparenz» insbesondere «bei der vbl AG hoch». Soweit Konzernstrukturen in andern Fällen akzeptiert seien, müsse dies auch für die VBL gelten. Ausserdem sei «alles, was gesetzes- bzw. BAV-konform sei, durch den VVL nicht zu beanstanden». Die personelle Zusammensetzung der Verhandlungsdelegation des VVL bedeute aber, «dass sich die vbl AG gut wappnen muss».

320 Die nächste Besprechung der Zielvereinbarung mit dem VVL und dem BAV fand am **4. April 2016** statt. Die vbl ag präsentierte das Ergebnis ihrer bisherigen Abklärungen und gab unter anderem Auskunft über den Gewinn, den die Muttergesellschaft mit der vbl ag erzielte, und legte dar, dass die interne Leistungsverrechnung für alle Konzerngesellschaften nach den gleichen Kostensätzen erfolgt. Beschlossen wurde, dass für die internen Verrechnungen in Zukunft konsequent das Bruttoprinzip angewendet werden soll. Zu den bereits am 25. Januar 2016 besprochenen Punkten wurde unter anderem vereinbart, dass die vbl ag aufzeigt, «welche Kosten aufgrund von welchen Schlüsseln von der VBL auf die Töchter umgelagert werden». Keine Einigung konnte an der Sitzung in Bezug auf die Ist-Kosten- und Transfersätze erzielt werden. Der VVL wollte «mit den Ist-Kostensätzen die Plan-Kostensätze validieren», die vbl ag wollte «ihrerseits nicht in die Niederungen der Kostenrechnung der Muttergesellschaft vordringen». Zur Sprache kam auch die Benchmark-Auswertung des VVL, die gezeigt habe, dass «sich die vbl-Linien (nur Dieselbuslinien) bzgl. Vollkosten pro prod. km im Mittelfeld und teilweise darüber befinden».

321 Am **22. April 2016** fand das jährliche Controllinggespräch mit der Stadt statt. Die VBL AG informierte anhand einer Präsentation. Unter dem Titel «Guter Rechnungsabschluss 2015» wurde wie folgt informiert:

«Der Rechnungsabschluss 2015 …

- … erlaubt die Entrichtung der Dividende an die Stadt (gemäss Eignerstrategie),
- … wird erneut nach OR dargestellt und publiziert (wie dies auch andere Transportunternehmen machen),

- … wird für *interne* Zwecke anhand des effektiven konsolidierten FIBU-Ergebnisses der vbl-Gruppe mit FER-Abschreibungen dargestellt, um zu wissen, wie es dem Unternehmen ‚wirklich' geht,
- … bestätigt, dass das der Stadt zu 100% gehörende Unternehmen finanziell gut aufgestellt ist.»

322 Zur Sprache kam bei dieser Gelegenheit auch der (wiederum namhafte) Gewinn, der im internen Abschluss nach Swiss GAAP FER ausgewiesen wurde. In der Aktennotiz ist dazu, wie bereits im Vorjahr, protokolliert: «Parallel zum publizierten OR Abschluss erstellt vbl einen internen Abschluss nach Swiss GAAP FER (nicht geprüft)».

323 Zum Verhältnis zum VVL enthält die Präsentation der VBL AG folgende Information:

«Rechnungslegung und Transparenzbedürfnisse des VVL

- vbl-Holdingstruktur: vom BAV untersucht und für gesetzlich i.O. befunden.
- VVL möchte ‚mehr Transparenz'.
- Einblick in die Rechnung der ‚Muttergesellschaft»
- Dividende immer wieder ein Thema.
- neue Zielvereinbarung 2017 – 2020: vbl sucht einen Weg, wie die vermehrten Transparenzbedürfnisse des VVL befriedigt werden können.
- Rechnungsablage nach Swiss GAAP FER ist aber kein Thema.»

324 In der Diskussion war davon die Rede, das «im Rahmen der neuen Zielvereinbarungen 2018-2021 […] aber Lösungen gesucht» werden.

325 An der VR-Sitzung vom **20. Mai 2016** wurde der Verwaltungsrat erneut über den Stand der Verhandlungen mit dem VVL informiert. Die Geschäftsleitung habe «entschieden, dass wir gegenüber dem VVL bezüglich der von ihm verlangten vermehrten Transparenz eine Strategie verfolgen, die sinngemäss dem Prinzip einer 'vom VVL akzeptierten , 'gefühlten' Transparenz in Bezug auf die Rechnung des vbl Konzerns' folgt». Die Verhandlungen mit dem VVL seien sehr konstruktiv gewesen. Mit dem Ergebnis könne die vbl ag sehr zufrieden sein. Der VVL habe «angebissen». Das Thema Transparenz scheine vom Tisch zu sein. «Mehr Transparenz als das, was wir dem VVL anbieten, wird anscheinend nicht verlangt.»

326 An der VR-Sitzung vom **1. Juli 2016** führte der Verwaltungsrat mit Blick auf den geplanten Erwerb der Thepra AG eine Diskussion über das Unternehmensmodell und, in diesem Zusammenhang, auch über die Ergebnis-, Rückstellung-, Dividenden-, Bonus- und Gehaltspolitik im Allgemeinen und die Problematik der stillen Reserven. Erläutert wurden gemäss Protokoll namentlich «die Gründe der stetigen Bildung stiller Reserven», unter anderem mit dem Hinweis, dass «diese beispielsweise auch für zukünftige Sanierungen der PK genutzt werden könnten». Zur Sprache kaum auch die Frage, «ob man gewisse stille Reserven an die Tochtergesellschaften auslagern könne». In der Diskussion wurde auch «allgemein über die Problematik der stillen Reserven gesprochen und nochmals festgehalten, dass ein Abschluss gemäss OR Vorteile bringe».

327 An der nächsten Sitzung mit dem VVL vom **14. Juli 2016** kam es «zu einer Grundsatzdiskussion über die Vorstellung von Transparenz seitens Besteller bzw. seitens vbl». Den Bestellern gehe es darum, «das Vertrauen in die vbl zurückzugewinnen»; ohne die geforderte Transparenz bleibe «die Vermutung im Raum stehen, dass bspw. Transferpreise zu hoch sind und Gewinnanteile in der abgeltungsberechtigten

Sparte versteckt sind». Um die Zweifel auszuräumen, sei «es für die Besteller wichtig zu wissen, wie hoch die Ist-Transferpreise sind, oder es ist darzulegen, wie sich die Plan-Transferpreise zusammensetzen (steckt z.B. ein Risiko- oder Gewinn- resp. Dividendenzuschlag darin).» Für die vbl ag sei demgegenüber «die Grenze der Transparenz überschritten, wenn dadurch die Kostenrechnung der Muttergesellschaft tangiert wird».

328 Für den VVL blieb an der Besprechung unter anderem die Frage offen, mit welchem kalkulatorischen Zinssatz auf welchen Positionen gerechnet wird. Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang über das adäquate Zinsniveau. Die vbl ag bestätigte in dieser Diskussion, «dass grundsätzlich kalkulatorische Zinsen eingerechnet werden, wie dies auch beim Kanton üblich ist». Der VVL erwähnte in der Folge, eine Verzinsung des Eigenkapitals erfordere «die Genehmigung der Besteller (Art. 15 ARPV), weshalb VVL davon ausgeht, dass das EK nicht verzinst wird». Die vbl ag bestätigte, dass keine Wiederbeschaffungsreserven (Überabschreibungen) bestehen und stellte in Aussicht, eine Zusammenstellung der in Rechnung gestellten Verwaltungskosten zu unterbreiten. Zur Frage, ob in der Ist-Rechnung ein Ist-Standard-Kostensatz angewendet wird, führte die vbl ag aus, sie ermittle «keinen solchen ‚Ist-Satz'«, weil «dies auch nichts bringen würde».

329 Zu verschiedenen weiteren, auf einem separaten Papier aufgeführten Fragen wurde vereinbart, dass die vbl ag diese schriftlich beantwortet. Die vbl ag hielt «klar fest, dass für sie mit der Beantwortung dieser nochmals nachgereichten Fragen des VVL das Thema Transparenz im Rahmen der Verhandlungen über die Zielvereinbarung 2017 – 21 abgeschlossen ist». Der VVL bekräftigte seinerseits nochmals das Ziel, «möglichst tiefe Abgeltungen zu zahlen und sicherzustellen, dass Gewinne, die in den abgeltungsberechtigten Sparten erzielt werden, dort verbleiben (also in den entsprechenden Reserven verbucht werden)».

330 Im Anschluss an die Besprechung vom 14. Juli 2016 formulierte der VVL in einem Papier vom **20. Juli 2016** Fragen zu verschiedenen Positionen der Rechnung. Die vbl ag beantwortete diese Fragen wie vereinbart am **8. August 2016** schriftlich.

331 Der Verwaltungsrat befasste sich an der Sitzung vom **6. September 2016** mit den Verhandlungen mit dem VVL über die Zielvereinbarung. Die Verhandlungen seien «geprägt vom Thema Transparenz und Verrechnung der Kosten innerhalb von vbl» gewesen und eher «harzig» verlaufen, die vbl ag habe aber «teilweise gefühlte Transparenz» herstellen können, «ohne konkrete Informationen preiszugeben». Man habe festgehalten, dass «die operative vbl-Verhandlungsgruppe […] an der nächsten Sitzung nur teilnehme, wenn das Thema Transparenz für erledigt erklärt und nicht mehr traktandiert werde»; zum Thema Transparenz müsste «ein neuer Termin auf einer höheren Hierarchiestufe vereinbart werden».

332 In diesem Zusammenhang wurde bemerkt, der Abschluss der Zielvereinbarung sei ein strategischer Akt, weshalb der Verwaltungsrat in der Verantwortung stehe. Demgegenüber sei die Konzessionserneuerung ein formaler Akt, der auf operativer Ebene abgewickelt werde. Gemäss dem Funktionendiagramm falle «das normale Bestellverfahren in die Kompetenz der GL, und es besteht lediglich eine Pflicht, den VR zu informieren». In Bezug auf den Abschluss der Zielvereinbarung 2017 – 2021 sei demgegenüber davon auszugehen, «dass der VR dem Verhandlungsergebnis zustimmen muss». Der Verwaltungsrat hielt an der Sitzung «nochmals fest, dass das Thema 'Transparenz' nicht mehr mit dem VVL diskutiert werden soll». Er beauftragte und ermächtigte die Geschäftsleitung, die Verhandlungen weiterzuführen. Er sei aber auf dem Zirkulationsweg zu informieren, falls die Zielvereinbarung vor der nächsten VR-Sitzung vom 20. Dezember 2016 abgeschlossen und unterzeichnet werden müsse.

333 Die nächste Verhandlung zur Zielvereinbarung 2017-2021 fand am **13. September 2016** statt. Sowohl der VVL als auch die vbl ag hatten vor der Sitzung Vorschläge für eine kurze Zielvereinbarung unterbreitet. Zum Thema Transparenzziele wies die vbl ag darauf hin, dass «sie sich bei der Abgabe von Daten auf die bisher gezeigten Firmen des Konzerns beschränken» werde. Aus der Sicht des VVL bildete Ausgangslage demgegenüber der Geschäftsbericht der VBL, dessen Gegenstand der Konzern und damit auch allfällige weitere Tochtergesellschaften seien. Der VVL wolle, «unabhängig der Anzahl nicht abgeltungsberechtigter Tochtergesellschaften, die Aufteilung zwischen öV und dem ‚Rest' sehen, nicht die Einzelheiten der einzelnen nicht abgeltungsberechtigten Tochterunternehmen». Die Besprechung diente im Übrigen vor allem der Diskussion über die generelle Stossrichtung der neuen Vereinbarung.

334 Ein konkreter Entwurf für die Zielvereinbarung wurde am **11. November 2016** diskutiert. Grundlage für die Diskussion bildete offenbar ein Entwurf der vbl ag; gemäss Protokoll merkte der VVL an, «dass die Zustellung der vorbereitenden Unterlage seitens vbl sehr kurzfristig erfolgte und der Versand als PDF den Abgleich der verschiedenen Versionen schwierig gestaltete». Zur Sprache kamen (wiederum) die unterschiedlichen Auffassungen zur «Konzernsicht». Die vbl ag wende den Begriff «Unternehmen» für «die ‚kleine' vbl, d.h. die abgeltungsberechtigte Sparte an», wogegen für die Besteller damit «der Konzern VBL mitsamt den nicht abgeltungsberechtigten Teilen gemeint» und die «Gesamtsicht mit Spartenbetrachtung ‚abgeltungsberechtigt' / ‚nicht abgeltungsberechtigt' wichtig» sei. Es bleibe «die Vermutung im Raum, dass vbl etwas zu verstecken hat». Es sei «höchst unsicher, ob der Verbundrat mit diesem Transparenzgrad der vbl zufrieden sein wird». Dieser Punkt bleibe «zu diskutieren». Für die Besteller sei zudem entscheidend, dass die vbl ag im abgeltungsberechtigten Teil keine «angemessenen» Risikozuschläge einrechne, welche nicht im öV-System verblieben.

335 Strittig blieben nach der Detailberatung des Entwurfs die Darstellung der Ist-Ergebnisse, die Gewinneinrechnung bzw. Berücksichtigung eines Gewinnzuschlags in den verrechneten Standard-Kostensätzen, Auswirkungen von Verträgen mit Dritten, die Abgrenzung der GA- und Abo-Erlöse und das konkrete Abgeltungsreduktionsziel.

336 Am **17. November 2016** fand eine Aussprache der VBL AG mit der GPK des Grossen Stadtrats statt. Die VBL AG wies in einer Präsentation auf den Zusammenhang zwischen Eignerstrategie und dem Geschäftsmodell hin. Thematisiert wurden offenbar eher allgemeine Fragen, namentlich betreffend die VBL AG als Lösung für das Mobilitätsproblem der Stadt, die allgemeinen Interessen der Stadt als Eignerin und deren Dividendenerwartung und die Konsequenzen «für das Geschäftsmodell vbl», ebenso das strategische Unternehmensziele «profitabel und nachhaltig wachsen, Rentabilität sicherstellen, d.h. Rentabilität sicherstellen -> Eigenkapitalrendite von mindestens 5% p.a. erzielen». Die «2010 eingeführte Holdingstruktur zur Segmentierung der Geschäftsfelder» wurde in allgemeiner Weise vorgestellt, mit dem Hinweis, dass die Ressourcen in der Holding verbleiben. Diese Lösung habe «sich bewährt und schafft Transparenz».

337 Der VVL hielt die am 11. November 2016 protokollierten Differenzen zur Zielvereinbarung und seine eigenen Lösungsvorschläge zu den einzelnen Punkten später in einem Papier vom **19. Dezember 2016** nochmals fest. Zur Darstellung der Ist-Ergebnisse lautete der Lösungsvorschlag:

> «Gemäss Position vbl. Falls Abschluss 2016 nicht genügend aussagekräftig und nachvollziehbar, gilt ein Vorbehalt auf Rückkommen.»

338 Zum Thema «Gewinneinrechnung bzw. Berücksichtigung eines Gewinnzuschlags in den verrechneten Standard-Kostensätzen» wurde die Position der Besteller wie folgt dargestellt:

> «Keine Berücksichtigung von Risikozuschlägen (Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen) im abgeltungsberechtigten Teil, welche nicht in der abgeltungsberechtigten Sparte verbleiben.»

339 Die Position der vbl ag wurde wie folgt wiedergegeben:

> «Dividende wird aus dem frei verfügbaren Gewinn durch GV-Beschluss nach Massgabe aus OR bezahlt […].»

340 Der Lösungsvorschlag des VVL lautete in diesem Punkt:

> «Keine Berücksichtigung von Gewinnzuschlägen bzw. Eigenkapitalzinsen in der abgeltungsberechtigten Sparte.»

341 An der VR-Sitzung vom **20. Dezember 2016** wurde der Verwaltungsrat darüber informiert, dass die Verhandlungen über die Zielvereinbarung «harzig» seien. Die Konzession habe die vbl jedoch bereits erhalten, was «eine gewisse Verhandlungssicherheit mit sich bringe». Zu dem (immer wieder) angesprochenen Thema der Transparenz, es müsse klar kommuniziert werden, dass «der VR vbl entschieden habe, dieses Thema nicht mehr zu diskutieren. Falls dies nicht akzeptiert werde, müsse eine Eskalation stattfinden». Sollte die Auszahlung der Dividende zu Kommunikationsproblemen führen, könne man «durchaus andere Wege finden […], der Stadt Zahlungen zukommen zu lassen (z.B. mittels einer Anhebung der an die Stadt zu entrichtenden Baurechtszinsen auf eine marktkonforme Höhe)». Der Verwaltungsrat ermächtigte die Präsidentin und den Direktor, die Zielvereinbarung 2017 – 2021 abzuschliessen und zu unterzeichnen.

2017

342 Die nächste Verhandlungsrunde zur Zielvereinbarung mit dem VVL und dem BAV vom **9. Januar 2017** war in erster Linie der Bereinigung der verbliebenen Differenzen gewidmet. Die meisten Punkte konnten bereinigt werden, die Frage der Darstellung der Ist-Ergebnisse beispielsweise im Sinn des erwähnten Lösungsvorschlags des VVL. Strittig blieb das konkrete Abgeltungsreduktionsziel. Die vbl ag konnte nicht akzeptieren, dass gleichzeitig eine Reduktion der Abgeltung und ein durch sie zu tragender (erheblicher) Abgrenzungsverlust vorgesehen werden sollten. Der VVL vertrat demgegenüber die Meinung, es seien «noch finanzielle Spielräume im internen Verhältnis Mutter-Tochter vorhanden», solange «grosse Teile der Ist- und Soll-Kostensätze bei mehr als der Hälfte des Kostenvolumens identisch sind». Der VVL wisse nicht, «wo vbl finanziell wirklich steht». Mit «dem aktuellen Firmenkonstrukt werden Ist-Ergebnisse ausgelagert und verbleiben nicht im öV, weshalb keine wirkliche Reserve nach § 36 PBG zustande kommt.»

343 Der VVL und die vbl ag unterzeichneten die Zielvereinbarung für die Fahrplanjahre 2017 (Dezember 2016) bis und mit 2021 (Dezember 2021) am **24. und 27. März 2017**. Als Besteller unterzeichnete, anders als noch im Fall der Vereinbarung vom 15. November 2012 für die Fahrplanjahre 2013 bis 2016, neben dem VVL auch das BAV. Das BAV band sich mit dem Vertrag allerdings nur insoweit, als sich die vereinbarten Bestimmungen «auf den bestellten Regionalverkehr RPV beziehen» (Ziff. 8.4). Die Vereinbarung sieht unter dem Titel «Grundsätze» vor, dass die vbl ag die «gesetzlichen Grundlagen des Bundes, namentlich die Bestimmungen im PBG sowie in der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs

(ARPV) und der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten TU (RVK)» einhält (Ziff. 2.4). Unter dem Titel «Transparenzziele» wird zunächst ausgeführt, dass die vbl ag den Bestellern ab Abschluss 2016 jeweils eine summarische Darstellung des Ergebnisses gemäss Beispiel in der Beilage 1 zeigt und das Ergebnis verständlich macht. Die vbl ag bestätigte sodann, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind» (Ziff. 4.2).

344 Die Geschäftsleitung berichtete dem Verwaltungsrat an dessen 107. Sitzung vom **31. März 2017** über die Verhandlungen mit dem VVL und die abgeschlossene Zielvereinbarung. Das Thema Transparenz sei damit indirekt «vom Tisch». Zur Sprache kam nochmals die Frage, ob eine Eskalation von der operativen zur strategischen Ebene angezeigt wäre. In den Unterlagen wird dazu vermerkt, es lohne sich nicht,

> «die Angelegenheit, in den Verbundrat eskalieren zu lassen. Im Gegenteil: Das Risiko, dass der Verbundrat vermehrten Druck gegen die vbl aufsetzen würde, wäre gross. Mittels Eskalierung der Verhandlungen auf die Ebene des sehr politisch argumentierenden Verbundrates würde die Sache für die vbl AG garantiert nicht besser ausfallen».

345 Aus finanzieller Sicht sei die Umsetzung der Zielvereinbarung verkraftbar. Die VBL habe «in den vorausgegangenen ‚guten Vorjahren' genügend ‚Speck' und Reserven aufgebaut, um die jetzt eingetretene Situation zu bewältigen».

346 An derselben Sitzung behandelte der Verwaltungsrat das Traktandum «Verrechnungsmodell im vbl-Konzern». Er vertrat die «Ansicht, dass im Zusammenhang mit den konzerninternen Verrechnungen eine detaillierte Analyse stattfinden müsse und insbesondere auch die Geschäftsfelder der einzelnen Tochtergesellschaften zu evaluieren seien». Als Teil des Strategieprozesses 2018, in welchem der Verwaltungsrat «ohnehin eine stärkere Rolle einnehmen möchte», sollten auch die konzerninternen Verrechnungen und die Geschäftsfelder evaluiert und allenfalls angepasst werden.

347 Das Controllinggespräch mit der Stadt zum Geschäftsjahr 2016 fand am **7. April 2017** statt. Die VBL AG berichtete über die erfolgreichen Verhandlungen mit dem BAV betreffend Verlängerung der Konzession um 10 Jahre, die aber offenbar an die falsche Gesellschaft ausgestellt wurde (vorne Ziffer 5.2), und den Abschluss der Zielvereinbarung mit dem VVL für die Jahre 2017 bis 2020. Die Verhandlungen mit dem VVL wurden als «schwierig» bezeichnet. Dank der Zielvereinbarung werde auf eine periodische Ausschreibung der Linien verzichtet, doch habe die vbl ag finanzielle Zugeständnisse machen müssen. Demgegenüber habe sich die vbl ag in Bezug auf die Forderungen betreffend Transparenz «gegenüber dem VVL behaupten» können. Sie werde «weiterhin nach OR Grundsätzen Rechnung legen».

348 An der VR-Sitzung vom **18. Mai 2017** wurde der Verwaltungsrat darüber informiert, dass auch das BAV die Zielvereinbarung 2017 – 2021 unterzeichnet hatte.

349 Am **21. September 2017** erstatteten Urs Bolz, bolz+partner consulting ag (bpc), und Andreas Lienhard, Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern, der Stadt Luzern das Gutachten «Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme der Stadt Luzern auf stadteigene Aktiengesellschaften» Auslöser des Gutachterauftrags waren Fragen, die in der Praxis zum Thema aufgetaucht waren. Das Gutachten kommt zum Schluss, dass in Bezug auf die Public Corporate Governance Handlungsbedarf besteht und eine Optimierung des Beteiligungsmanagements der Stadt angezeigt ist. Als mögliche Ziele einer Reform genannt werden die Annäherung an die allgemeinen Grundsätze der PCG, eine Vereinfa-

chung des städtischen Regelwerks und des Controllings, insbesondere durch eine einstufige Eignerstrategie, eine klare Trennung zwischen Steuerung und Reporting sowie zwischen Eignerstrategie und Leistungsauftrag, eine Fokussierung der politischen Steuerung auf das Wesentliche und im Gegenzug eine Stärkung des Instrumentariums im Bereich der Aufsicht und Oberaufsicht und nicht zuletzt zweckmässige pragmatische konzeptionelle Darstellungen und Praxishilfen.

350 Mit Blick auf die Einflussnahme auf Entscheide der Aktiengesellschaften durch den Stadtrat weist das Gutachten unter Ziff. «4.2.2 Folgerungen für die Stadt Luzern» darauf hin, dass die Stadt, handelnd durch den Stadtrat, die von ihr im Rahmen der Generalversammlung gewählten Verwaltungsräte mit einem Mandatsvertrag verpflichten kann, womit der gewählte Verwaltungsrat sein Amt im Sinne des Eigentümers wahrzunehmen hat. Zentral sei «das Thema Weisungsrecht», das nach der geltenden Regelung allerdings explizit ausgeschlossen sei. Als Möglichkeit der Ausdehnung des Einflusses wird deshalb unter anderem eine «Lockerung des Weisungsverbots gemäss Art. 7 Abs. 3 RBBC» vorgeschlagen.

6.4 Zeitraum ab Anfang 2018 (PostAuto-Affäre und Folgen)

2018

351 Zu Beginn des Jahres 2018 stand für das BAV zunächst ein Routinegeschäft an. Das BAV informierte Schreiben vom **10. Januar 2018** mit dem Betreff «Subventionsrechtliche Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung 2017 nach Artikel 37 Personenbeförderungsgesetz (PBG)» die Unternehmen, die Abgeltungen oder Beiträge aufgrund des Eisenbahngesetzes oder des Personenbeförderungsgesetzes erhalten, über gesetzliche Neuerungen, Schwerpunkte und den Ablauf der subventionsrechtlichen Prüfung. Das BAV wies auf die Änderung von Art. 37 Abs. 2 PBG mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 hin, wonach das BAV die Jahresrechnungen neu nicht mehr generell, sondern nur noch periodisch oder nach Bedarf prüft. Unter dem Titel «5. IST-Kennzahlen 2017» wird ausgeführt, die «Ist-Kennzahlen des regionalen Personenverkehrs» seien «über die Webapplikation – Kennzahlen RPV einzugeben und dem BAV zu übermitteln». Dem Schreiben waren eine Checkliste für die einzureichenden Unterlagen und Ausweise sowie das Musterformular «Indikatoren für die Berechnung der Infrastrukturen-Kennzahlen (Finanzkennzahlen)» beigelegt.

352 Am **6. Februar 2018** veröffentlichte das BAV das Ergebnis der Untersuchungen im Zusammenhang mit der Revision der Jahresrechnung von PostAuto Schweiz AG und stellte den Kantonen gleichentags den Prüfungsbericht der Revision zu.

353 In der **Februar-Ausgabe 2018** der BAV-News berichtete das BAV über «Lehren aus dem Fall PostAuto». Ein noch stärker administriertes und kontrolliertes Bestellsystem könne nicht das Ziel sein. Es sei vielmehr an den Organen der Transportunternehmen sicherzustellen, dass die internen Kontrollprozesse so ausgestaltet sind, dass die gesetzlichen Anforderungen erfüllt werden, die Rechnungslegung korrekt ist und mit den Offerten im von Bund und Kantonen bestellten Regionalen Personenverkehr nur die effektiv ungedeckten Kosten geltend gemacht werden. Eine der Lehren sei deshalb auch, dass es «richtigen Gewinn» nur gebe, «wenn man keine Subventionen bezieht».

354 Mit Schreiben vom **19. Februar 2018** teilte der VVL der vbl ag unter Bezugnahme auf Verlautbarungen des BAV mit, das Bundesamt beaufsichtige die gesetzeskonforme Verwendung der Subventionen im regionalen Personenverkehr, wogegen für den Ortsverkehr die Kantone zuständig seien. Für diesen gälten nach dem kantonalen Gesetz über den öffentlichen Verkehr die gleichen Vorschriften wie für den regionalen Personenverkehr. In Bezug auf die Holdingstruktur und die Verrechnungsmethoden seien «Parallelen zu den im Ortsverkehr tätigen Transportunternehmen im Kanton Luzern, namentlich auch zur VBL AG erkennbar». Die vbl ag sei «ausschliesslich für konzessionierte Tätigkeiten zuständig, wogegen die nichtkonzessionierten und nicht abgeltungsberechtigten Tätigkeiten in andere Tochtergesellschaften ausgelagert wurden». Ihre Leistungen würden fast ausschliesslich konzernintern bezogen, die Führungsorganisation aller Tochtergesellschaften sei weitgehend identisch und es fehle eine nachvollziehbare Offenlegung der internen Verrechnungen und Umbuchungen. Die bundesgesetzlichen Vorgaben verlangten, dass «in den Abgeltungen für abgeltungsberechtigte Linien keine Gewinn- oder Managementzuschläge und nur effektive Kosten eingerechnet sind und das Prinzip der Vollkostenrechnung eingehalten wird». Der VVL ersuche vor diesem Hintergrund

> «um die Beantwortung oder Bestätigung folgender Punkte:
>
> 1. Die zwischen der Muttergesellschaft und der vbl verrechneten Kosten (Plankosten in den Offerten) enthalten keinen Gewinnzuschlag oder andere konzerninterne Zuschläge.
> 2. In der Jahresrechnung der vbl werden die effektiven Kosten/Kostensätze (keine Standard- oder Plankostensätze) und Leistungsmengen abgebildet.
> 3. Der vbl werden nur effektive Zinsen und effektive Kapitalkosten angerechnet.
> 4. Der vbl werden nur effektive Kosten verrechnet.
> 5. Es werden keine Gewinnumbuchungen zwischen der vbl und dem Konzern vorgenommen.
> 6. Wir bitten Sie um Angabe der Umsatzrendite der vbl und der nicht abgeltungsberechtigten Tochtergesellschaften.
> 7. Wir bitten Sie um Angabe der Gewinnziele der VBL AG und um Darlegung der Strategie, in welchen Geschäftsfeldern der Gewinn erzielt werden soll.»

355 Der VVL erwarte «als Nachweis für die Einhaltung der Gesetzeskonformität und der bundesgesetzlichen Vorschriften verlässliche Auswertungen aus der Finanz- und Betriebsbuchhaltung dazu sowie die Offenlegung der Werteflüsse und der Verrechnungsmethoden zwischen dem Mutterhaus und den Tochtergesellschaften». Die vbl ag unterstehe zwar nicht der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER, doch sei das Prinzip von True and Fair View «eine Generalnorm, die sicherstellen soll, das jegliche Informationen im finanziellen Abschluss über die Lage der Unternehmung den Tatsachen oder vernünftigen Schätzungen entsprechen». Mit Blick darauf würden der VVL «es sehr begrüssen, wenn die VBL AG freiwillig den Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER anwendet oder sich in anderer Form dem Grundsatz von True an Fair View verpflichtet.»

356 Das BAV wandte sich seinerseits mit Schreiben vom **28. Februar 2018** mit dem Betreff «Information über bedeutende Feststellung und subventionsrechtliche Vorgaben» an alle Transportunternehmen, die Abgeltungen nach dem Personenbeförderungsgesetz erhalten. Es nahm Bezug auf die Erkenntnisse aus der PostAuto-Affäre und wollte den subventionierten Transportunternehmen vor diesem Hintergrund «die wichtigsten subventionsrechtlichen Grundsätze und Verantwortlichkeiten im Bereich Rechnungslegung und Revision darlegen». Dazu wird im Schreiben ausgeführt:

«**Subventionsrechtliche Grundsätze**

Gemäss Artikel 28 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG; SR 745.1) gelten die Besteller den Transportunternehmen (TU) die geplanten ungedeckten Kosten ab. Gemäss Artikel 14 des Subventionsgesetzes (SuG; SR 616.1) sind nur Aufwendungen, die tatsächlich entstanden und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind, anrechenbar. Die Rechnungslegung der TU hat dem Prinzip der True and Fair View zu entsprechen (Art. 4 der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen, RKV; SR 742.221).

Nicht zu den effektiv anfallenden Kosten zählen, und deshalb in den Offerten nicht geltend gemacht werden können, insbesondere:

- Gewinnzuschläge, Konzernzuschläge, Kostenzuschläge oder Ähnliches
- Kalkulatorische Kosten, insbesondere die Eigenkapitalverzinsung, es sei denn, es besteht eine explizite Zustimmung der Besteller (bspw. bei der Verrechnung von internen Mieten)
- Marktpreise an Stelle von geplanten Kosten, dies insbesondere bei TU in Konzernstrukturen (z.B. aufgrund steuerlicher Transferpreiskonzepte)

Weiter ist zu gewährleisten, dass es in Nebengeschäften nicht zu Quersubventionierungen zulasten des RPV kommt, z.B. durch nicht verursachergerechte Weiterverrechnung von Kosten.

Aufgrund der bestmöglichen Planungen und Schätzungen der erwarteten Kosten und Erlöse muss der Erwartungswert des Jahresergebnisses null betragen, d.h. über mehrere Jahre müssen sich Gewinne und Verluste ausgleichen. Die lange Vorlauffrist der Offerten sowie die Notwendigkeit, Schätzungen vorzunehmen, führt aber zwangsläufig zu Abweichungen zwischen den Offerten und den Ist-Rechnungen und damit zu geringen Gewinnen oder Verlusten. Die aufgrund der Abweichung zwischen Offerten und Ist-Rechnungen entstehenden Gewinne sind gemäss Artikel 36 PBG in erster Linie zur Deckung künftiger Verluste zu verwenden, wobei ein Drittel des Gewinnes in jedem Fall frei verwendet werden kann.

Verantwortlichkeiten

- Verwaltungsrat TU

Der Verwaltungsrat hat zahlreiche unübertragbare und unentziehbare Aufgaben und ist für die Oberleitung der Gesellschaft verantwortlich. Er ist unter anderem zuständig für die Festlegung der Organisation und eines geeigneten und angemessenen internen Kontrollsystems, mit dem Ziel die Gesetze einzuhalten. Er hat auch die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze (Art. 716a des Obligationenrechts, OR; SR 220). Der Verwaltungsrat hat somit die notwendigen Massnahmen und Kontrollen zu implementieren, um die vorbehaltslose Einhaltung des Subventionsgesetzes und der übrigen Spezialgesetze im öffentlichen Verkehr zu gewährleisten. Hierbei kann der Verwaltungsrat eine interne Revision einsetzen, welche mit unabhängigen, internen Prüfungsmandaten den Verwaltungsrat in ihrer Kontroll-, Steuerungs- und Lenkungsfunktion unterstützt. Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind für den Schaden verantwortlich, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen (Artikel 754 OR).

Der Verwaltungsrat hat zudem auch die Leistung der Revisionsstelle zu beurteilen. Er muss sich unter anderem vergewissern, dass die Revisionsstelle über das notwendige Branchenwissen verfügt und ausreichend qualifiziert ist, um die Auswirkungen von Gesetzen (u.a. Subventionsgesetz und Spezialgesetze öffentlicher Verkehr) auf den Abschluss zu beurteilen.

- Geschäftsleitung TU

Die Mitglieder der Geschäftsleitung übernehmen die gemäss Organisationsreglement zugedachten Aufgaben zur Geschäftsführung und agieren dadurch als materielle Gesellschaftsorgane. Sie sind haftbar für den Schaden, den sie durch absichtliche oder fahrlässige Verletzung ihrer Pflichten verursachen (Artikel 754 OR). Die Einhaltung des Subventionsgesetzes durch die Geschäftsleitung ist oberste Pflicht.

Die gesetzliche Revisionsstelle hat bei ihrer Arbeit die Auswirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften auf den Abschluss zu beurteilen. Sie muss hierzu ausreichende geeignete Prüfungsnachweise für die Einhaltung der Bestimmungen in Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften erlangen, welche Auswirkungen auf den Abschluss haben (vgl. Schweizer Prüfungsstandard 250

der Treuhand-Kammer). Falls die Revisionsstelle Verstösse gegen Gesetze feststellt, hat sie dies zudem dem Verwaltungsrat schriftlich zu melden (Art. 728c OR).

- Prüfung der Jahresrechnung durch BAV

Im Rahmen der subventionsrechtlichen Prüfung der Spartenrechnung der abgeltungsberechtigten Leistungen prüft das BAV risikoorientiert und auf Grundlage einer Mehrjahresplanung, ob die Abgeltungszahlungen von Bund und Kantonen vollumfänglich in diesem Bereich verbucht, keine nicht anrechenbaren Kosten belastet und die Gewinne entsprechend den gesetzlichen Vorschriften verbucht werden.

Über die subventionsrechtliche Prüfung hinaus kann die Revision des BAV zudem vertiefte Prüfungen bei den TU vornehmen und bei Bedarf in die gesamte Geschäftsführung des Unternehmens Einsicht nehmen (Art. 37 Abs. 4 PBG). Das Einsichtsrecht des BAV erstreckt sich zudem auf die Konzerngesellschaften bezüglich der erbrachten Leistungen für konzessionierte und subventionierte Tätigkeiten.»

357 Das BAV erachtete es mit Blick auf die Offerten für die Fahrplanperiode 2018/2019 als «unerlässlich, dass die TU die Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze prüfen und uns gegenüber die Einhaltung schriftlich bestätigen». Die Transportunternehmen wurden aufgefordert, für den Fall, dass «bei diesen Prüfungen kritische Sachverhalte festgestellt werden, […] umgehend das Gespräch mit dem BAV zu suchen, um das weitere Vorgehen zu klären».

358 Nach Eingang des Schreibens des BAV vom 28. Februar 2018 lud die VBL die Firma Ernst & Young AG mit einem durch die Präsidentin des Verwaltungsrats und den Direktor unterzeichneten Schreiben vom **2. März 2018** ein, eine Offerte für die Überprüfung der internen Verrechnungspraktiken innerhalb der VBL-Holding zu unterbreiten. Die VBL AG möchte «aus Sorgfaltsüberlegungen […] als Folge der Vorkommnisse bei PostAuto Schweiz AG einer externen Revisionsfirma einen Auftrag für eine Sonderprüfung erteilen». Ziel der Sonderprüfung sei die Überprüfung, ob die VBL die gesetzlichen Vorgaben zur Geltendmachung öffentlicher Abgeltungen eingehalten habe. Die VBL habe aufgrund der gegenwärtigen Erkenntnisse und des aktuellen Wissensstands «keine Anzeichen, dass dies nicht der Fall ist. Weder haben die gewählte Revisionsstelle noch die Sonderprüfung des Bundesamts für Verkehr (BAV) vom 15. Mai 2012 Hinweise auf das Nichteinhalten der gesetzlichen Vorgaben enthalten». Trotzdem wolle die VBL «auf diesem Weg sicherstellen, dass das Unternehmen vbl in allen Punkten gesetzeskonform handelt». Die VBL wolle mit der Prüfung «aus Unabhängigkeitsgründen weder die bisherige noch die aktuelle vbl-Revisionsstelle beauftragen»; es kämen «auch Firmen nicht in Frage, die für uns in letzter Zeit regelmässig für Abklärungen, Überprüfungen oder Beratungen tätig waren». Das Schreiben listete in der Folge eine Reihe von Fragen auf, die sich für die VBL stellen, unter anderem zur Holdingstruktur mit der Ansiedlung der Ressourcen, zu den Leistungsvereinbarungen unter den Konzerngesellschaften, den verrechneten Transferpreisen, den verrechneten internen Zinsen und den kalkulatorischen Abschreibungen, zu Gewinnabschöpfungen von der öV-Tochter und zur Bildung der Rückstellungen.

359 Die vbl ag bestätigte dem Direktor des BAV den Eingang des Schreibens vom 28. Februar 2018 am **6. März 2018** und teilte mit, die Revisionsstelle habe die handelsrechtliche Revision der Rechnung 2017 soeben abgeschlossen; die im Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 einverlangte Bestätigung der Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze erfordere noch einzige Zeit. Die vbl ag ersuchte deshalb «um Geduld […], bis wir Ihnen die erforderlichen Bestätigungen einreichen können», und führte zur Sache selbst aus:

> «In unserem Fall hat das BAV im Rahmen eines vom Verkehrsverbund Luzern (VVL) in Auftrag gegebenen Gutachtens bereits 2012 (Beilage) unsere Konzernstruktur als gesetzeskonform beurteilt. Weder vom BAV noch von unserer Revisionsstelle haben wir je Hinweise erhalten, dass wir gesetzliche Vorschriften nicht eingehalten hätten.»

360 Am **12. März 2018** fand eine Besprechung des Auftrags an die Ernst & Young AG und deren Offerte statt. Die Auftragsbestätigung der Ernst & Young AG vom 20. März 2018 erwähnt, «der Verwaltungsrat der Verkehrsbetriebe Luzern AG» habe die Firma «am 12. März 2018 mit Prüfungshandlungen bezüglich der Überprüfung der internen Verrechnungspraktiken innerhalb der Holdingstruktur der Verkehrsbetriebe Luzern AG beauftragt». Tatsächlich erteilte allerdings nicht der Verwaltungsrat als solcher den Auftrag. Der Direktor gibt an der Anhörung zu Protokoll, die VR-Präsidentin habe die Prüfung veranlasst und bei ihm «in Auftrag gegeben»; er habe in der Folge entsprechende Offerten eingeholt.

361 Am **23. März 2018** fand eine weitere VR-Sitzung statt. Der Verwaltungsrat wurde darüber informiert, dass als Folge des «PostAuto-Skandals» einer externen Beratungsfirma ein Auftrag erteilt worden sei, die Holdingstruktur, Verrechnungspraxis, Rechnungsablage etc. der vbl ag neutral zu prüfen. Es gehe «um ein Follow-Up bzw. inhaltliche Bestätigung des seinerzeitigen BAV-Berichtes (vom 15. Mai 2012 […]), der auf Wunsch des VVL erstellt wurde und vier von VVL gestellte konkrete Fragen beantwortete». An der Sitzung selbst informierte die Präsidentin des Verwaltungsrats kurz im Sinne einer «Nebenbemerkung» über die Sonderprüfung; erste Resultate seien «bereits in den kommenden Tagen zu erwarten».

362 Der Verwaltungsrat erhielt zuhanden dieser Sitzung das Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 und das Schreiben des VVL vom 19. Februar 2018 zugestellt. Den Akten lässt sich entnehmen, dass die vbl AG dem VVL am 2. März 2018 den Eingang des Schreibens vom 19. Februar 2018 schriftlich bestätigt und dem VVL dargelegt hatte, dass im ohnehin zu erstellenden Controllingbericht auf die durch den VVL gestellten Fragen eingegangen werde.

363 Der Verwaltungsrat genehmigte den Risk-Controlling-Bericht 2018 mit der Ergänzung, dass ein zusätzliches finanzielles Risiko «Interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung» aufgenommen und bewertet werden müsse.

364 Die Revisionsstelle berichtete dem Verwaltungsrat, nach aktuellem Wissensstand bestehe «aus Revisionssicht ebenfalls keine Veranlassung für eine Rückstellung im Zusammenhang mit der Verrechnungspraxis der Vorjahre oder den Ausweis einer Eventualverpflichtung im Anhang der Jahresrechnung». Die Beurteilung der in den Leistungsvereinbarungen gewählten Ansätze bilde allerdings «nicht Bestandteil unserer Prüfung».

365 Die vbl ag legte dem VVL am **28. März 2018** den jährlichen Controllingbericht gemäss Ziff. 7.2 der Zielvereinbarung für die Fahrplanjahre 2017 bis 2021 vor. Sie führte darin unter dem Titel «Transparenzziele» unter anderem das Folgende aus:

> «**4.2 Gewinnzuschläge und Eigenkapitalzinsen**
>
> Das Eigenkapital der vbl verkehrsbetriebe luzern ag wird nicht verzinst. Die in der vbl verkehrsbetriebe luzern ag anfallenden Aufwände werden ohne Zuschläge in die Linienerfolgsrechnung übernommen.
>
> **4.3 Leistungsverrechnung im Konzern**
>
> Im VBL Konzern werden für alle Konzerngesellschaften dieselben Verrechnungspreise angewendet (z.B. CHF x pro Dienstplanstunde). Es findet keine Quersubventionierung statt.»

366 Zu den Fragen und Aufforderungen des VVL vom 19. Februar 2018 nahm die vbl ag im Controllingbericht wie folgt Stellung:

> «**7.1 Die zwischen der Muttergesellschaft und der vbl verrechneten Kosten (Plankosten in den Offerten) enthalten keinen Gewinnzuschlag oder andere konzerninterne Zuschläge.**
>
> In der von der Muttergesellschaft an die vbl verkehrsbetriebe luzern ag verrechneten Preisen werden keine Gewinnzuschläge oder andere Zuschläge einkalkuliert. Die Leistungspreise werden anhand der Ergebnisse und der zukünftigen Entwicklung geschätzt und festgelegt. Die Preise sind so ausgelegt, dass die Deckung der jährlichen Betriebskosten ermöglicht wird. Im Rahmen der Offerte werden die Kosten der vereinbarten Angebote jeweils zwischen dem VVL und der vbl verkehrsbetriebe luzern ag ausgehandelt und transparent ausgewiesen.
>
> **7.2 In der Jahresrechnung der vbl werden die effektiven Kosten/Kostensätze (keine Standard- oder Plankostensätze) und Leistungsmengen abgebildet.**
>
> Grundsätzlich werden die Leistungspreise umgesetzt. Der in der Leistungsvereinbarung definierte Transferpreis wird im Ist angewendet. Als Beispiel: Wenn in der Leistungsvereinbarung der Stunden-Preis einer Dienstplanstunde CHF 55.95 beträgt, wird dieser auch so verrechnet. Die Anzahl Dienstplanstunden werden aber dem Ist angepasst. Auch bei den variablen Fahrzeugkosten wird nach dem gleichen Prinzip verfahren. Eine Ausnahme bildet der Dieselaufwand, wenn dieser mit CHF 1.45/Liter offeriert ist und im Einkauf dann z.B. nur CHF 1.35/Liter beträgt, wird nur CHF 1.35/Liter verrechnet. Die Verrechnung des Strompreises erfolgt nach demselben Prinzip. Im BAV-Sheet und in den Kennzahlenformularen des BAV und des VVL sind die effektiven Leistungsmengen und Leistungspreise transparent ersichtlich.
>
> **7.3 Der vbl werden nur effektive Zinsen und effektive Kapitalkosten angerechnet.**
>
> Es werden innerhalb der Leistungsvereinbarungen Leistungen und nicht Aufwandpositionen verrechnet. Eine Ausnahme sind die fixen Fahrzeugkosten und die Fahrleitungsanlagen. Hier wird ein kalkulatorischer Zins berücksichtigt. Dieser hat sich in den letzten Jahren um 3% bewegt. Wenn man bedenkt, dass die Fahrleitungs-Anlagen auf 30 Jahre und die Trolleybusse auf 20 Jahre abgeschrieben werden, sind 3% – bezogen auf diesen langfristigen Zeithorizont – ein angemessener Zinssatz.
>
> **7.4 Der vbl werden nur effektive Kosten verrechnet.**
>
> Die in der vbl verkehrsbetriebe luzern ag anfallenden Aufwände werden ohne Zuschläge in die Linienerfolgsrechnung übernommen.
>
> **7.5 Es werden keine Gewinnumbuchungen zwischen der vbl und dem Konzern vorgenommen**
>
> Es werden und wurden keine Gewinnumbuchungen vorgenommen. Allfällige Gewinne oder Verluste wurden über die zweckgebundenen Reserven (Art. 36 PBG) gebucht (siehe Gewinnverwendung und Bilanz vbl verkehrsbetriebe luzern ag).»

367 Ebenfalls am **28. März 2018** teilte die vbl ag dem BAV in Beantwortung der Aufforderung vom 28. Februar 2018 mit, dass die Revisionsstelle die handelsrechtliche Revision der Rechnung 2017 abgeschlossen habe. Sie bestätigte, «dass aufgrund des Revisionsergebnisses und unserer internen Abklärungen und Einschätzungen die subventionsrechtlichen Grundsätze eingehalten werden».

368 Der VVL reagierte am **3. April 2018** mit einer E-Mail an das BAV auf den Controllingbericht der vbl ag zur Jahresrechnung 2017 vom 28. März 2018 und insbesondere auf die oben wiedergegebenen Ausführungen unter Punkt 7 des Berichts. Aus diesen Ausführungen gehe hervor, dass

> «Leistungspreise umgesetzt werden und in für das Ist die definierten Transferpreise angewendet werden. Weiter wird unter 7.3 festgehalten, dass ein kalkulatorischer Zins bei den Fahrzeugkosten und Fahrleitungsanlagen berücksichtigt werde. Und dann hat die vbl in der Ist-Abrechnung die ‚Abgeltung proportional zum Ergebnis der einzelnen Linien verteilt.' (Seite 9 oben).»

369 Das BAV habe den Transportunternehmen mitgeteilt, dass eine Angebotsvereinbarung erst ausgestellt werde, wenn die Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze sichergestellt sei, was aus Sicht des VVL «jedoch mit den vorstehenden Punkten nicht erfüllt» sei.

370 Am **12. April 2018** teilte das BAV der vbl ag per E-Mail mit, es habe von der VBL verschiedene Dokumente zur Jahresrechnung 2017 erhalten und der VVL habe verschiedene Fragen zur Ist-Rechnung gestellt. Das BAV entnehme den Unterlagen der vbl ag, dass

> «die VBL einen kalkulatorische[n] Zins bei den Fahrzeugkosten und Fahrleitungsanlagen berücksichtigt. In der FIBU müssten jedoch entsprechende Darlehen und Zinsen anfallen, dies ist aus den uns zugestellten Unterlagen bzw. aus unseren Erfahrungen der Vorjahre nicht ersichtlich, weshalb wir davon ausgehen müssen, dass sie nicht rsp. nicht im ausgewiesenen Ausmass anfallen. Dies würde nicht den subventionsrechtlichen Grundsätzen entsprechen (es dürfen nur ungedeckte Kosten ausgewiesen werden, welche effektiv anfallen)».

371 Das BAV ersuchte die vbl ag, «die kalkulatorischen Zinsen aus der Offerte 2018/2019 herauszunehmen rsp. nur die effektiv anfallenden einzurechnen und uns eine überarbeitete Offerte einzureichen».

372 Am **25. April 2018** reagierte der Leiter Rechnungswesen der vbl per E-Mail mit dem Betreff «Jahresrechnung 2017» an den VVL. Er teilte unter Bezugnahme auf die E-Mail vom 12. April 2018 mit, die vbl ag würde gerne «zusammen mit dir und dem BAV das Thema Aktualisierung Offerte 2018/2019 bzw. kalkulatorische Zinsen besprechen». Die vbl ag sei

> «sehr daran interessiert das Thema mit dir bzw. dem VVL und dem BAV abschliessend zu regeln. Wir möchten an dieser Stelle darauf hinweisen, dass wir bereits bei der Verhandlung der Zielvereinbarung an einer entsprechenden Regelung interessiert gewesen sind. Wir würden eine solche Besprechung gegenüber vielen Mails und andern Schriftlichkeiten vorziehen. Bei einer solchen Besprechung köntnen wir auch gleich weitere Fragen zur Ist-Rechnung 2017, zum Controlling-Bericht und deine Fragen gemäss der erwähnten Email vom 12. April 2018 klären […] Dürfen wir bezüglich Terminkoordination auf dich zukommen?»

373 Am Controllinggespräch vom **1. Mai 2018** berichtete die VBL AG wie üblich über das Erreichen der Ziele für das Geschäftsjahr 2017. Der Rechnungsabschluss 2017 wies einen konsolidierten Gewinn von 1.31 Mio. Franken aus. Der Revisionsbericht und der umfassende Bericht der Revisionsstelle enthielten «keine kritischen Feststellungen. Vorschriften, Weisungen, Kontrollen und Kompetenzregelungen werden von der Geschäftsleitung eingehalten und korrekt umgesetzt». Auch die Leistungsvereinbarung mit dem VVL würden korrekt umgesetzt. Zudem habe «eine Überprüfung des BAV im Jahr 2012 (durchgeführt auf Wunsch des VVL) ergeben, dass […] keine Einwände gegen die Holdingstruktur der vbl und die angewandte Methodik der Leistungsverrechnung bestehen». Die Unternehmensstrategie für den Zeitraum 2019-2023 werde überarbeitet, weil «der klassische ÖV einem Wandel unterworfen ist, die Grenzen zwischen ÖV und übriger Mobilität verschmelzen, der finanzielle Druck steigt, die Digitalisierung voranschreitet usw.».

374 Zur Sprache kamen am Controllinggespräch auch die Folgen der PostAuto-Affäre. Die VBL AG informierte anhand einer Präsentation. Darin wird unter dem Titel «Wesentliche Feststellungen aus dem umfassenden Bericht der Revisionsstelle» ausgeführt, die Geschäftsleitung habe «Vorschriften und Weisungen eingehalten», die «Verrechnungen in die öV-Tochter gemäss Verrechnungsvereinbarungen» sei «korrekt» und das BAV habe «2012 bei Prüfung keine Einwände gegen Struktur und Methodik» erhoben. Unter dem Titel «'Postauto-Skandal': Risiken und mögliche Auswirkungen» wird erwähnt, es gehe um «ein Thema, das nun die ganze öV-Branche einholt». Die Kantone und Besteller, darunter auch der VVL, seien «hellhörig» geworden. Das BAV erwarte von allen Transportunternehmen eine «Selbstdeklaration», ziehe sich

aus der Verantwortung als Oberaufsichtsbehörde zurück und delegiere Verantwortung an die Organe der TU. Die Branche sei «nervös», der VöV widme «sich ebenfalls dem Thema, da viele TU davon betroffen» seien. Zur «Situation bei vbl» hält die Präsentation fest, weder das BAV noch der VVL noch die Revisionsstelle hätten «je formelle Hinweise gemacht, dass vbl nicht gesetzeskonforme Abgeltungen machen würden». Die Verrechnungspraxis und Konzernstruktur seien dem BAV und dem VVL bekannt, die Offerten und Zielvereinbarungen seien immer auf dieser Grundlage verhandelt und unterzeichnet worden. Das mit dem VVL und dem BAV Vereinbarte sei «seitens vbl uneingeschränkt eingehalten worden»; man habe aber trotzdem «eine Spezialprüfung an E&Y in Auftrag gegeben». Zu «Risiken aufgrund der Spezialprüfung durch E&Y» wird zur «Holdingstruktur und Transferpreise» vermerkt: «Wesentliche Feststellungen». Zu weiteren Punkten (Eigenkapitalverzinsung, Verzinsung interner Darlehen/Kontokorrente, Abfederungsmassnahmen Pensionskasse, Reklameeinrichtungen, Abschreibungen / stille Reserven» ist jeweils entweder «Verbesserungspotenzial» oder «kein Handlungsbedarf» vermerkt. Zu den «aktuellsten Forderungen des BAV und des VVL wird vermerkt, die Besteller möchten nur noch «Ist-Zinsen» (keine kalkulatorischen Zinsen) akzeptieren. Nachträgliche Offertkorrekturen würden indes gegen Treu und Glauben verstossen, neue Spielregeln seien frühestens ab der nächsten Offertperiode 2020/2021 verhandelbar.

375 Die Aktennotiz der Finanzverwaltung zum Controllinggespräch hält unter dem Titel «Postauto-Skandal» das Folgende fest:

> «Der Postauto-Skandal rund um unrechtmässige Verrechnungen führt bei den Transportunternehmen, den Bestellern (z.B. VVL) wie auch bei Bund (BAV) und Kantonen zu Diskussionen und Verunsicherungen. Aufgrund der Ereignisse bei Postauto werden vom BAV offenbar die gesetzlichen Grundlagen heute anders und enger ausgelegt als vor diesen Ereignissen. Der Verband öffentlicher Verkehr VöV hat deshalb ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um Klarheit zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erhalten.
>
> Die Holdingstruktur und Verrechnungspraxis der vbl sind dem BAV und dem VVL bekannt und akzeptiert. Weder BAV, noch VVL, noch Revisionsstelle haben bisher jemals Hinweise gemacht, dass die Struktur bzw. die Verrechnungspraxis der vbl nicht gesetzeskonform wäre. Offerten und Zielvereinbarungen wurden immer auf diesen Grundlagen verhandelt und unterzeichnet.
>
> Nichts desto trotz hat auch vbl zusätzliche Abklärungen in Auftrag gegeben. Über die Ergebnisse sollen Stadtrat und GPK zu gegebener Zeit (Herbst 2018, Sitzung vom 18. Oktober 2018) informiert werden. Bei allfälligen Medienanfragen, Vorstössen usw. ist die Kommunikation gegenseitig abzustimmen.»

376 Am **4. Mai 2018** beantwortete der VVL die Anfrage der vbl ag vom 25. April 2018, ebenfalls per E-Mail. Der VVL schlug vor, dass die vbl ag «die Offerten 18/19 gemäss den Mails (BAV und von uns) überarbeitet», und teilte mit, dass für «die Besprechung der weiteren Punkte (Zielvereinbarung, Controllingbericht, Ist-Rechnung, Handhabung Offerten 20/21)» eine Doodle-Umfrage eingerichtet sei.

377 An einem nicht näher bekannten Datum im **Mai 2018** beschloss der Stadtrat die neue Eigentümerstrategie für die Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl AG). Zu den finanziellen Zielen hält die Strategie das Folgende fest:

> «Die vbl AG zielt auf Eigenwirtschaftlichkeit. Sie strebt mindestens ein ausgeglichenes Resultat an, tätigt die Abschreibungen, die ihr das längerfristige Bestehen im freien Markt ermöglichen und stärkt ihre Eigenmittel zur Finanzierung des Wachstums und der Investitionen.
>
> Sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt, zahlt die vbl AG eine Dividende von 3 bis 5 % aus.
>
> Die vbl AG ist bereit, ab dem Zeitpunkt der Marktöffnung (2006) die Finanzierung des Teuerungsausgleichs auf den laufenden Renten der ehemaligen Mitarbeitenden weiterhin zu übernehmen,

> sofern diese finanzielle Zusatzbelastung die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens nicht beeinträchtigt bzw. bei der Festlegung der Dividende berücksichtigt (d.h. kompensiert) wird.»

378 Mit Schreiben vom **17. Mai 2018**[41] unterbreitete die Ernst & Young AG der vbl ag ihren Bericht, bezeichnet als «Management Letter zur betriebswirtschaftlichen Prüfung bezüglich der internen Verrechnungspraktiken innerhalb der Holdingstruktur der Verkehrsbetriebe Luzern AG gemäss Prüfungsstandard 950».

379 Der Management Letter äussert sich zur Holdingstruktur und zu den Transferpreisen, zur Eigenkapitalverzinsung, zur Verzinsung konzerninterner Darlehen/Kontokorrente, zu Abfederungsmassnahmen betreffend die Pensionskasse, zu Reklameeinnahmen von der Allgemeinen Plakatgesellschaft APG sowie zu Abschreibungen und stillen Reserven. Zu den Transferpreisen hält der Bericht im Management Summary fest:

> «Die angewandten Transferpreise führen in der Holding teilweise zu Überdeckungen. In jüngeren Verlautbarungen (Schreiben an die nach PBG abgegoltenenTransportunternehmen vom 28. Februar 2018) hat das BAV als Regulator festgehalten, dass kalkulatorische Kosten oder Marktkosten (Transferpreiskonzepte) nicht als effektive Kosten gelten. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass die Kosten durch Holdingstrukturen nicht höher ausfallen dürfen als wenn die Aufwände direkt in den öV-Töchtern angefallen wären.»

380 Der Bericht erwähnt einleitend, die Prüfenden hätten «keine Hinweise darauf gefunden, dass die der öV-Tochter verrechneten Kosten nicht markt- oder branchenüblich wären». Dies sei allerdings «aus Sicht des Subventionsgesetzes unerheblich, da lediglich effektiv anfallende Kosten anrechenbar sind, was grundsätzlich auch die Bildung von Rückstellungen für künftige unternehmerische Risiken ausschliesst. Davon ausgenommen sind Gewinne, welche den Unternehmen nach der Zuweisung an die Reserve gemäss Personenbeförderungsgesetz zustehen». Das BAV habe «am 28. Februar 2018 konkret ausgeführt, welche Positionen nicht zu den effektiv anfallenden Kosten zählen und deshalb in den Offerten nicht geltend gemacht werden dürfen». Es sei «jedoch unklar, welche rechtliche Verbindlichkeit dieses BAV-Schreiben» aufweise. Je nach Rechtsverbindlichkeit dieses Schreibens müsse «davon ausgegangen werden, dass die Kosten durch Holdingstrukturen nicht höher ausfallen dürfen als wenn die Aufwände direkt in den öV-Töchtern angefallen wären. Entscheidend sei somit «nicht die Frage, ob eine Holdingstruktur branchenüblich ist, sondern ob diese Struktur und die dabei zur Anwendung kommenden Verrechnungsmethoden für den Besteller zu höheren Kosten führen. Da in der öV-Branche Holdingstrukturen nicht unüblich sind, besteht aufgrund des BAV-Schreibens vom 28. Februar 2018 in betroffenen Transportunternehmen ein Klärungsbedarf zu den Verrechnungsmethoden in Zukunft».

381 Mit Blick auf die konkrete Situation der vbl ag kommt der Bericht zum Schluss, es sei nicht «sichergestellt, dass alle subventionsrechtlichen Grundsätze entsprechend der Auslegung durch das BAV, in dessen Schreiben vom 28. Februar 2018 eingehalten werden». Der Bericht empfahl deshalb, «die Themen Holdingstruktur, Verrechnungspreise, Über- oder Unterdeckungen und ausserordentliche Aufwände wie beispielsweise die Ausrichtung von Überbrückungsrenten infolge der Reduktion des Umwandlungssatzes der Pensionskasse, mit dem Besteller zu besprechen und zu regeln».

382 Zur Eigenkapitalverzinsung wird im Management Summary ausgeführt:

---

41 Der Management Letter selbst ist mit keinem Datum versehen. Die Medienmitteilung der vbl ag «VBL zahlt dem VVL geforderte Summe von rund 16 Millionen Franken» vom 9. März 2020 gibt als Datum des Management Letters den 14. Mai 2018 an.

> «In der Holding erfolgt eine Verzinsung des Eigenkapitals von 5%. Diese wird ohne weitere Zuschläge an die öV-Tochter weitergegeben. Die Eigenkapitalverzinsung wurde bisher vom Besteller akzeptiert. In Zukunft dürfte dies nicht mehr der Fall sein.»

383 Zu diesem Punkt führt der Bericht aus, es bestehe ein Interpretationsspielraum betreffend die Eigenkapitalzinsen, die gemäss Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 nur mit Zustimmung des Bestellers zulässig seien, und betreffend die Zielvereinbarung mit dem VVL und dem BAV, wonach im abgeltungsberechtigten Bereich keine Eigenkapitalzinsen berücksichtigt werden dürfen. Es müsse aber «davon ausgegangen werden, dass damit auch Eigenkapitalzinsen bei der Holding gemeint sind». Im vorliegenden Fall komme über die kalkulatorischen Zinsen bei der Muttergesellschaft indirekt eine Eigenkapitalverzinsung von 5% zur Anwendung, welche mittels Leistungsverrechnung an die öV-Tochter weiterbelastet werde. Der Bericht empfiehlt, «die Handhabung von Eigenkapitalzinsen mit dem Besteller verbindlich und eindeutig zu regeln, da dessen Zustimmung für die Geltendmachung erforderlich ist».

384 Die Verzinsung konzerninterner Darlehen/Kontokorrente wird als «nicht problematisch» beurteilt. Zu den Abfederungsmassnahmen Pensionskasse verweist der Bericht darauf, dass diese die Personalkosten verteuern. Er empfiehlt «generell, solche Massnahmen explizit mit dem Besteller zu vereinbaren». Zu den Reklameeinnahmen von der APG bemerkt der Bericht, dass der die budgetierten Einnahmen übersteigende Wert durch die Muttergesellschaft vereinnahmt wird und eine «diesbezügliche Regelung mit dem Besteller bisher» fehlt. Zu den Abschreibungen und stillen Reserven hält er schliesslich zusammenfassend fest, dass sich die Nutzungsdauern «innerhalb der Bandbreiten der Verordnung» bewegen.

385 An der VR-Sitzung vom **18. Mai 2018** nahm der Verwaltungsrat den Bericht Ernst & Young zur Kenntnis. Er beauftragte die Geschäftsleitung, «Vorschläge auszuarbeiten, wie die Empfehlungen im EY-Bericht vom 14. Mai 2018 – gestützt auf den aktuellen Kenntnisstand – umgesetzt werden bzw. umgesetzt werden könnten». Gleichzeitig seien «deren (finanzielle) Auswirkungen zu erläutern bzw. die Risiken bei Umsetzung oder Nicht-Umsetzung der Empfehlungen von EY aufzuzeigen». Zur Sprache kam auch, dass der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) bei Prof. Andreas Abegg ein Gutachten in Auftrag gegeben habe und einem ersten Entwurf des Gutachtens zu entnehmen sei, dass das Schreiben des BAV nicht mit dem geltenden Recht übereinstimme. Der Verwaltungsrat erachtete es als wichtig, «die Entwicklungen weiterhin zu beobachten und die im EY-Bericht festgestellten Handlungsfelder (insbesondere Verrechungspraktiken, Dividendenproblematik Eigenkapitalverzinsung) ernst zu nehmen», doch seien

> «Panikartige Reaktionen […] zu unterlassen, die Situation sei zu dynamisch. Zunächst müsse auf Bundesebene klar sein, wie mit bestimmten Themen umzugehen ist. Erst danach können konkrete Handlungen umgesetzt werden. Ansonsten ziele man auf ein 'moving target'. Der Verwaltungsrat beauftragte die Geschäftsleitung, an der nächsten VR-Sitzung über den Stand zu informieren.»

386 Mit E-Mail vom **27. Juni 2018** lud der VVL Vertreter des BAV, des VVL und der vbl ag zu einer Besprechung für Mittwoch, 4. Juli 2018, ein. Ziel der Sitzung sollten folgende Punkte bilden:

- Gemeinsames Verständnis der gesetzlichen Grundlagen / Subventionsrechtliche Vorgaben gemäss Schreiben BAV vom 28.2.18,
- Klärung Ist-Rechnung 2017,
- Klärung Anpassungen Offerten 2018/2019,
- Fragen zum Controllingbericht sind geklärt.

387 Als weitere Traktanden wurden «Ist-Rechnung 2017» (gesetzliche Vorgaben / Vorschriften BAV, Transferpreise, Kalkulatorische Kosten, Rückstellungsausstand Abo-Abgrenzung, Gewinn / Gewinnverwendung, Linienrechnung [Ist-Abgeltung]), «Offerten 2018/2019» und das weitere Vorgehen vorgeschlagen. Die vbl ag wurde ersucht, wenn möglich vorab einige Fragen zum Controllingbericht zu beantworten.

388 An seiner Sitzung vom **29. Juni 2018** befasste sich der Verwaltungsrat erneut mit den Nachwirkungen der PostAuto-Affäre. Traktandiert war unter anderem der Handlungsbedarf aufgrund der Sonderprüfung durch Ernst & Young. Der Verwaltungsrat nahm Kenntnis von einem internen Arbeitspapier über den Umgang mit den festgestellten Risiken im Bericht von Ernst & Young und vom Gutachten Andreas Abegg/Goran Seferovic «Abgeltung ungedeckter Kosten im regionalen Personenverkehr, unter besonderer Berücksichtigung von Konzernstrukturen» vom 3. Juni 2018. Zu Ergebnis der Sonderprüfung durch Ernst & Young wurde berichtet,

> «dass die vbl AG mit ihrer Konzern- und Holdingstruktur die gleiche Problematik aufweist wie andere Transportunternehmen, die ebenfalls Konzern- und Holdingstrukturen aufweisen (SBB, BLS, PostAuto, Auto AG Group) und dass gewisse Fragen offen sind und einer Klärung bedürfen. So ist die Interpretation des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) gemäss BAV-Schreiben vom 28. Februar 2018 nicht die ‚einzig mögliche'. Es gibt Ermessens- und Interpretationsspielräume.»

389 Zum Gutachten Abegg/Seferovic wurde ausgeführt, ein erster Entwurf sei im Ausschuss des Verbandes öffentlicher Verkehr (VöV) intensiv diskutiert worden, und der Gutachter habe das Gutachten aufgrund dieser Diskussion nochmals überarbeitet.

390 Dem Verwaltungsrat wurde berichtet, das Gutachten Abegg/Seferovic sei im Rahmen eines informellen Gesprächs vom 22. Juni 2018 dem BAV übergeben worden; der Direktor des BAV habe bei dieser Gelegenheit zu verstehen gegeben, dass Gewinne unzulässig sind und «dass im Rahmen der RPV-Reform der Kostenbegriff präziser definiert werde und nur noch ‚out-of-pocket'-Kosten darunter fielen, d.h. eine Eigenkapitalverzinsung oder kalkulatorische Kosten nicht mehr zulässig seien». Dies führte zur Einschätzung im Verwaltungsrat, dass «die RPV-Revision unter keinem guten Stern stehe und das BAV stark unter Druck sei».

391 Der Verwaltungsrat beauftragte die Geschäftsleitung, im Nachgang zum geplanten Gespräch mit dem VVL und dem BAV vom 4. Juli 2018 eine Neubeurteilung vorzunehmen und die bisherige interne Beurteilung zu ergänzen. Namentlich sei «zu jedem durch E&Y identifizierten Risiko […] eine konkrete Handlungsempfehlung zu erstellen (Punkt für Punkt)». Festzuhalten sei im Weiteren, dass die VBL «vorerst […] an der bestehenden Praxis zu den Themen ‚Bildung stiller Reserven' und ‚Management Fees' keine Veränderungen vornehmen» werde. Der «Themenkomplex ‚vbl/VVL/BAV'« sei für die nächste Sitzung vom 14. September 2018 ordentlich zu traktandieren.

392 Am **4. Juli 2018** fand eine seit längerem anberaumte Verhandlung mit dem VVL und dem BAV statt, an welcher auf der Seite der vbl ag Mitglieder der Geschäftsleitung, nicht aber der Direktor, teilnahmen. In den Unterlagen zur VR-Sitzung vom 29. Juni 2018 ist erwähnt, der Termin habe infolge terminlicher Unabkömmlichkeiten und Ferienabwesenheiten nicht früher angesetzt werden können. Zur Verhandlung hatte der VVL am 27. Juni 2020 eingeladen. Der VVL hatte neben seinen Fragen vom 19. Februar 2018 verschiedene Fragen zum Controllingbericht der vbl ag vom 28. März 2018, die offenbar mit der Einladung zur Sitzung verschickt und am 4. Juli 2018 besprochen wurden. Hauptziel war aus Sicht der vbl ag die «Besprechung und Verabschiedung des vbl-Controlling-Berichtes 2017, gemäss Vorgaben der gültigen

Zielvereinbarung»; gleichzeitig sollten die im Schreiben des VVL vom 19. Februar 2018 gestellten Fragen geklärt werden.

393 Einer Aktennotiz des VVL über die Besprechung vom 4. Juli 2018 ist zu entnehmen, dass Gegenstand der Diskussion zunächst die Transferpreise waren. Die Vertretung der vbl ag erläuterte, für die variablen Fahrzeugkosten würden Transferpreise verwendet, um allfällige Kostensprünge (z.B. grosse Fahrzeugrevisionen) über mehrere Jahre zu glätten. Die im Controllingbericht aufgeführte Darstellung der Abweichungen Plan-Ist entspreche der in der Zielvereinbarung vereinbarten. Im Controllingbericht werde auch darauf hingewiesen, welchen Gewinn das Mutterhaus erzielt habe. Dieses Vorgehen sei bekannt und Teil der Verhandlungen über die Zielvereinbarung gewesen.

394 Von Seiten des VVL wurde entgegnet, aus den Verhandlungen habe nicht geschlossen werden können, dass die in den Offerten angewandten Transferpreise telquel in der Ist-Rechnung angewandt werden. Man sei stets davon ausgegangen, dass die Gesetze eingehalten werden. Das Subventionsgesetz verlange, dass «in der Ist-Rechnung effektive Kosten ausgewiesen werden, der von der vbl angewandte Transferpreis und die eingerechneten kalkulatorischen Zinsen widersprechen dieser Vorschrift».

395 Zum Thema «Transferpreise» wird schliesslich unter dem Titel «Entscheid» das Folgende festgehalten:

> «1. BAV und VVL verlangen, dass spätestens mit der Ist-Rechnung 2018 weder kalk. Zinsen noch Transferpreise (es müssen die Ist-Kosten verrechnet werden, nicht Plankostensätze) in der Ist-Rechnung enthalten sein dürfen.
>
> 2. Für das BAV ist die Rechnung 2017 abgeschlossen.
>
> 3. Der VVL wird die Informationen auswerten und intern abklären, wie mit den Rechnungen 2010 – 2017 umgegangen werden soll.»

396 Zur Sprache kamen neben den Transferpreisen und der Abgrenzung von Abonnementen auch die kalkulatorischen Zinsen. Das BAV erachtete es als «ganz klar, es dürfen nur effektive Zinskosten in den abgeltungsberechtigten Sparten verrechnet werden». Wenn Eigenkapital aufgeführt werde, «werden dafür keine Eigenkapitalzinsen genehmigt (gesetzlich wäre dies zwar möglich, dafür muss die TU einen Antrag an das BAV stellen, was bisher bei keiner TU genehmigt worden ist)». Die vbl ag verwies darauf, dass die Stadt Luzern als Kapitalgeberin gemäss ihrer Eignerstrategie eine Verzinsung erwarte. Die Besteller teilten diese Ansicht nicht und bemerkten, der Eigenkapitalgeber erhalte allenfalls eine Dividende, sofern in der nicht abgeltungsberechtigten Sparte ein Gewinn erwirtschaftet wird. Bei Dividenden handle es sich «somit nicht um ‚Kosten‘»; für den abgeltungsberechtigten öffentlichen Verkehr gelte «eine Rendite gleich Null».

397 Entschieden wurde schliesslich, dass die kalkulatorischen Zinsen aus der Ist-Rechnung (ab 2018) und Offerten (ab 2018/20189) herauszurechnen sind bzw. nicht eingerechnet werden dürfen. Die vbl ag werde die überarbeiteten Offerten 2018/2019 bis Ende August unterbreiten.

398 Am **20. August 2018** fand ein Gespräch der VBL mit der Finanzdirektorin und der Stabsstelle politisches Controlling (heute: Stabsstelle Beteiligungscontrolling) statt. Ziel war aus Sicht der VBL, «den Spielraum aus städtischer Sicht auszuloten und die Erwartungshaltung der Stadt abzuholen sowie den Rückhalt für eine nachhaltige und ‚VVL-konforme‘ Lösung für die Beibehaltung der Eigenkapitalverzinsung […] einzuholen». Die Finanzdirektorin legt Wert auf die Feststellung, dass es am 20. August 2018 um ein «Update

seit dem Controllinggespräch im Frühling im Hinblick auf den in der GPK geplanten Besuch sowie die potenziellen finanziellen Folgen des künftigen Wegfalls kalkulatorischer Zinsen für die Stadt als Eignerin» ging. Irgendwelche Zugeständnisse der Stadt seien bei dieser Gelegenheit nicht gemacht worden. Eine verbindliche Haltung «der Stadt» könnte «ohnehin nur mit [einem förmlichen] Stadtratsbeschluss abgeholt werden».

399 Am **27. August 2018** erfolgte ein Gespräch mit «der VVL-Spitze». Dazu wurde VBL-intern festgehalten, das Gespräch habe «in einem etwas gespannten Klima» stattgefunden. Es hätten «noch keine definitiven ‚Eckpflöcke' eingeschlagen werden» können, das Tauziehen gehe weiter. Die VBL habe die «klare Haltung der Stadt Luzern (Erwartung einer Dividende)» bekräftigt; die «Luzerner Struktur (Eigner ist nicht Besteller)» sei nicht mit andern öV-Unternehmen vergleichbar, bei denen eine Dividende und eine Kürzung der Abgeltung die gleiche Kasse beträfen und damit ein Nullsummenspiel darstellten. Der Verbundrat des VVL habe «noch keine abschliessende Meinung, da er das Geschäft noch nicht abschliessend behandelt habe». Die «Frage, ob eine rückwirkende Aufarbeitung (Zeit vor Ende 2017) eingeleitet werden soll, stehe noch im Raum. Darüber müsse der Verbundrat erst noch befinden». Das Bedürfnis nach mehr Transparenz sei aber «in Verbundrat virulent». Der Verbundrat werde voraussichtlich Einblick in die Holding (Muttergesellschaft) verlangen wollen.

400 Die Verhandlungen mit dem VVL und dem BAV bildeten Gegenstand interner Beurteilungen durch die VBL. Man stellte fest, dass «sich die Situation verhärtet hat» und der VVL sowie das BAV «gemeinsam die Schraube» anziehen, wobei der VVL «die härtere Gangart einschlägt» und sich vorbehalte, «auch rückwirkend Untersuchungen anzustellen, evtl. unter Beauftragung der Finanzkontrolle des Kantons Luzern». Demgegenüber sei die Zeit bis Ende 2017 für das BAV «erledigt». Die Angelegenheit sei «noch lange nicht ausgestanden und wird sowohl die Branche im Allgemeinen als auch die vbl AG im Speziellen weiterhin beschäftigen». Betreffend Transferpreise habe man «bis jetzt immer verstanden, dass eine Holdingstruktur bzw. entsprechende Intercompany-Verrechnungen zulässig sind, solange es sich um Ist-Kosten handelt», es empfehle sich aber, «diesen Punkt noch abschliessend mit dem VVL zu klären». Es sei aber davon auszugehen, dass VBL «die Gesetzgebung eingehalten» hat; weder das BAV noch der VVL noch die Revisionsstelle der VBL hätten «je formelle Hinweise gemacht, dass vbl verkehrsbetriebe luzern ag nicht gesetzeskonforme Abgeltungen erhalten würden». Das Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 habe man bisher immer so interpretiert, dass «es sich um eine nachträgliche Präzisierung bzw. Auslegung der bestehenden Gesetzgebung handelt». Würden die Forderungen des BAV vom 28. Februar 2018 und an der Besprechung vom 4. Juli 2018 durchgesetzt, hätte dies «grosse Auswirkungen auf die Verrechnungspreise; neu müssten Ist-Aufwände verrechnet werden und die Verkehrsbetriebe Luzern AG könnte deutlich weniger Gewinn erzielen». Die Konzernstruktur müsse aber nicht angepasst werden. Die Erwartung des VVL, dass nach ‚effektiven Ist-Kosten' abgerechnet werden muss, lasse sich auch mit der heutigen Holdingstruktur erfüllen. Es müssten lediglich die Transferpreise (‚Ist-Kosten-Sätze') angepasst werden. Eine Anpassung würde «zudem gegen aussen und gegenüber dem VVL und dem BAV den Anschein erwecken, vbl hätte bislang ‚etwas Falsches' gemacht und möchte durch die Änderungen einen Vorteil erwirken oder etwas verbergen.»

401 Der Verbundrat des VVL befasste sich gemäss einer Medienmitteilung des VVL Ende August mit den Antworten auf das Schreiben des VVL vom 19. Februar 2018 und beschloss am **7. September 2018** weitere

Abklärungen zur VBL. In Bezug auf andere Unternehmen mit Holdingstrukturen bestand offenbar kein Anlass für weitere Abklärungen, weil in diesen Fällen keine wesentlichen Geldflüsse zwischen Mutter und Tochterfirmen erfolgen. Mit dem Vertreter des Stadtrats im Verbundrat wurde in der Folge die Frage nach dem Ausstand thematisiert. Der Vertreter beschloss, zu den die VBL betreffenden Geschäfte fortan in den Ausstand zu treten. Zur Sitzung des Verbundrats vom 7. September 2018 wurde dazu nach Angaben des VVL protokolliert, der Vertreter der Stadt werde gemäss Absprache «in den Ausstand treten, auch wenn kein offizieller Ausstandsgrund besteht, um dem Anschein der Befangenheit vorzubeugen». Der Stadtvertreter habe in der Folge zwar jeweils die Traktandenliste erhalten, die Traktanden betreffend die VBL seien aber jeweils nur neutral mit «Info vbl» bezeichnet worden; Unterlagen zum Geschäft und auch die Protokolle zum jeweiligen Traktandum «Info vbl» habe er nicht mehr erhalten. Der Vertreter des Stadtrats hat nach eigenen Angaben den Verbundrat noch «gelegentlich zu einzelnen Aspekten aus dem StR informiert oder einzelne Fragen beantwortet, bevor ich die Sitzung verliess», aber weder Informationen zu den VBL-Traktanden noch die Teile des Protokolls zu diesen erhalten. Verschiedenen (internen) Unterlagen ist zu entnehmen, dass dies ab Anfang September 2018 tatsächlich so gehandhabt wurde.

402 Am **14. September 2018** fand eine weitere VR-Sitzung statt. Dem Verwaltungsrat wurden verschiedene Handlungsoptionen betreffend die Anpassung der Offerte gegenüber dem VVL und dem BAV unterbreitet. Dem Verwaltungsrat wurde in diesem Zusammenhang mitgeteilt, es werde «vereinbart, dass dies zukunftsgerichtet erfolgt und keine Vergangenheitsbewältigung stattfindet». Zudem sollte «sichergestellt werden, dass die Basis für die jeweiligen Offerte, die Offerte vom Vorjahr ist und nicht auf das Ist-Vorjahresergebnis gewechselt wird». Der Verwaltungsrat beschloss, dass die Offerte 2018/2019 im Sinn einer der vorgeschlagenen Optionen angepasst und die Holdingstruktur bis auf Weiteres beibehalten werden soll, weil eine Ist-Kosten-Abrechnung auch mit der heutigen Struktur möglich sei und «eine Änderung der Holdingsstruktur nach aussen nur falsche Signale senden würde».

403 Am **18. Oktober 2018** fand die am Controllinggespräch vom 1. Mai 2018 in Aussicht genommene Aussprache mit der GPK des Grossen Stadtrats statt. Die Präsidentin des VR und der Direktor informierten anhand einer Präsentation über aktuelle Herausforderungen, die neue Strategie der vbl ag und die Organisationsentwicklung. Zu den aktuellen Herausforderungen wurden zwei Slides mit folgendem Wortlaut präsentiert:

> «**Nachwirkungen der Postautoaffäre**
>
> - ‚Generalverdacht' in der öV-Branche
> - Bei vielen Transportunternehmen (auch bei vbl) wird ‚näher hingeschaut'.
> - Problematische Themen:
> - Eigenkapitalverzinsung / Dividende
> - Kalkulatorische Zinsen
> - Risikozuschläge / Risikofähigkeit / Innovationen
> - Holding-/Konzernstrukturen mit Verrechnungen
> - Verkehrsverbund Luzern (VVL):
> - intensive Gespräche seit Ausbruch Postauto-Skandal
> - verlangt neue Offerte 2018/2019
> - will rückwirkende Revision vergangener Rechnungen

Gewinne im öV und Eignerstrategie

- Das BAV beruft sich auf das Personenbeförderungsgesetz (PBG), wonach das Eigenkapital nicht verzinst werden darf.
- Kalkulatorische Zinsen werden nicht mehr akzeptiert.
- Auf die vbl AG übersetzt heisst das: Die Stadt Luzern als 100%-Eignerin müsste ihr in die vbl AG investiertes Kapital ‚gratis' zur Verfügung stellen und auf eine Dividende verzichten; es sei denn, dass die vbl AG gewinnbringende Nebengeschäfte (ausserhalb der öV-Sparte) tätigt.
- Da Fremdkapitalzinsen als ‚Ist-Kosten' anerkannt werden, besteht ein Anreiz zur Verschuldung bzw. zur Verschlechterung der Eigenkapitalquote, was unternehmerisch völlig falsch ist.»

404 In der Diskussion kamen zum Thema «Nachwirkungen der Postautoaffäre» offenbar namentlich Fragen zur Ausschreibung von Linien zur Sprache. Zur Forderung des VVL nach weitergehender Einsicht in die Finanzen der vbl ag bestätigte die Finanzdirektorin, dass die Stadt an Transparenz interessiert sei. Die Revisionsstelle habe jeweils «die korrekte Darstellung der Finanzen prüft und bestätigt», womit die Stadt «keinen Anlass zu zusätzlichen Kontrollen» sehe, solange «aufgrund der Berichte kein Anlass dazu besteht». Die PostAuto-Affäre habe aber leider gezeigt, dass «die Revisionsstelle nicht jede Fehlentwicklung verhindern kann». Die Finanzdirektorin verwies auf das laufende Projekt zur Public Governance, in dem geprüft werden, «generell das Finanzinspektorat als Revisionsstelle einzusetzen». Das Finanzinspektorat habe «jedoch mitgeteilt, dass dies gar nicht möglich wäre» (das Finanzinspektorat führt keine ordentlichen Revisionen gemäss OR durch). Aufgeworfen wurde bei dieser Gelegenheit die «Frage nach der Rechtsgrundlage, denn es kann nicht sein, dass Kunden ihre Lieferanten überprüfen». Immerhin seien die Umstände im konkreten Fall «insofern speziell», als «es sich um öffentliche Gelder handelt, doch wären demzufolge entsprechende subventionsrechtliche Grundlagen zu prüfen». Die vbl ag garantiere «jedenfalls aufgrund ihrer vorgenommenen Kontrollen, dass sie ihren Verpflichtungen gemäss Vereinbarungen nachkommt, unabhängig davon, dass sie derzeit einzelne Regeln ändert».

405 Die «Nachwirkungen der Postautoaffäre» kamen am 18. Oktober 2018 insgesamt in eher allgemeiner Weise zur Sprache. Zur Situation der vbl ag wurden zwar «intensive Gespräche», die Forderung nach einer neuen Offerte 2018/2019 und die Absicht des VVL, eine rückwirkende Revision vergangener Jahre vorzunehmen, erwähnt. Die konkreten Interventionen des VVL vom 19. Februar 2018 und des BAV vom 28. Februar 2018 werden aber weder in der Präsentation noch im Protokoll über die nachfolgende Diskussion erwähnt. Unerwähnt bleibt in diesen Dokumenten ebenso, dass die VBL unmittelbar nach Eingang des Schreibens des BAV bei Ernst & Young Abklärungen veranlasste und zu welchem Ergebnis diese Abklärungen führten.

406 Die Diskussion zum Thema «Gewinne im öV und Eignerstrategie» war offenbar kurz. Ein Mitglied der GPK zeigte sich erstaunt über die Kritik an kalkulatorischen Zinsen, die «Grundlage der Kalkulation jeder Gesellschaft» seien, und unterbreitete den Vorschlag, den vorhandenen Spielraum zu nutzen und «den Baurechtszins entsprechend anzupassen, bzw. buchhalterisch kreativ Möglichkeiten auszuloten». Von seiten der Stadt wurde daraufhin versichert, «dass diesbezügliche Diskussionen durchaus geführt werden». Die in der Präsentation angesprochene Forderung des VVL nach rückwirkender Revision vergangener Rechnungen kam gemäss Protokoll nicht mehr zur Sprache. Gegenstand der weiteren Diskussion waren die neue Strategie der vbl ag und die Organisationsentwicklung.

407 Am **9. November 2018** genehmigte der Verbundrat gemäss einer Chronologie des VVL den Prüfauftrag für eine Untersuchung bei der vbl ag. Anlass gab nach Angaben des VVL an der Anhörung namentlich der

Controllingbericht der vbl ag vom 29. März 2019; der VVL habe sich auch nach der Aussprache vom 4. Juli 2018 vorbehalten, vertiefte Abklärungen vorzunehmen.

408 Der Verwaltungsrat der vbl ag befasste sich an seiner Sitzung vom **21. Dezember 2018** mit den Forderungen des VVL und dem weiteren Vorgehen. In Bezug auf die Frage, ob eine rückwirkende Revision überhaupt zulässig ist und wer allenfalls eine solche durchführen dürfe, wurden nach wie vor Differenzen zwischen der Haltung des VVL und internen rechtlichen Abklärungen konstatiert. Der Verwaltungsrat würde auch gerne «Kenntnis erhalten, wie weit der Prüfauftrag gehen soll, was bisher noch nicht offengelegt worden».

2019

409 Am **16. Januar 2019** wandte sich das BAV mit einem Schreiben mit dem Betreff «Subventionsrechtliche Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung 2018 nach Artikel 37 Personenbeförderungsgesetz (PBG)» an die Unternehmen, die Abgeltungen oder Beiträge aufgrund des Eisenbahngesetzes oder des Personenbeförderungsgesetzes erhalten. Das Schreiben entspricht, abgesehen von zeitbedingten Anpassungen (Daten, erfolgte Änderung von Art. 37 PBG), über weite Strecken wörtlich dem Schreiben des BAV vom 10. Januar 2018. Inhaltlich anders lauten die Ausführungen unter dem Titel «2. Schwerpunkte». Dazu wird unter anderem ausgeführt:

> «**Abgrenzungen Betriebsbuchhaltung (BEBU) zur Finanzbuchhaltung (FIBU)**
>
> Alle Abgrenzungen zwischen der BEBU und der FIBU sind auf Stufe der BEBU-Kosten- und Erlösarten detailliert zu erläutern.
>
> Unternehmen, die Glättungsmodelle (z.B. Fahrzeug und Zinskosten) anwenden und/oder kalkulatorische Kosten verrechnen, legen die einzelnen Glättungsmodelle mit der Jahresrechnung 2018 offen.
>
> **Stille Reserven**
>
> Bestehende stille Reserven, die nicht dem Grundsatz nach Artikel 4 Abs. 1 RKV entsprechen (z.B., Abschreibungsreserven nach aREVO [Überabschreibungen], übermässige Wertberichtigungen auf dem Warenlager oder nicht werthaltige Rückstellungen), sind gegenüber dem BAV offen zu legen. Um eine Gleichbehandlung der Unternehmen sicher zu stellen, müssen diese stillen Reserven innerhalb der nächsten zwei Jahre, d.h. bis 2020, aufgelöst werden. Dies gilt auch für stille Reserven in den Nebengeschäften. Demzufolge ist mit dem Ausweis der stillen Reserven gleichzeitig ein Auflösungsplan mitzuliefern. Die Auflösung hat erfolgswirksam über die jeweilige Sparte zu erfolgen, wo sie ursprünglich für die Bildung verbucht wurde.»

410 An der VR-Sitzung vom **21. Februar 2019** wurde der Verwaltungsrat mittels vorbereitender Unterlagen detailliert über die im Rahmen des «gezielten Stakeholdermanagements» mit den Mitgliedern des Verbundrats informiert. Der Verwaltungsrat diskutierte Varianten für die Abschlussgestaltung unter der aktuellen Rahmenbedingungen und namentlich mit Blick darauf, dass stille Reserven, welche nicht dem Grundsatz nach Art. 4 Abs. 1 RKV entsprechen, nach Auffassung des BAV bis 2020 aufgelöst werden müssen. Er beauftragte die Geschäftsleitung, für vbl-interne Zwecke für das Geschäftsjahr 2018 einen publikationsfähigen, aber nicht revidierten Abschluss nach Swiss GAAP FER zu erstellen.

411 Am **21. März 2019** beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern gestützt auf den Bericht und Antrag des Stadtrats 35/2018 vom 19. Dezember 2018 «Revision Beteiligungsmanagement» und das Gutachten Urs

Bolz/Andreas Lienhard vom 21. September 2017 das heute geltende Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern (Beteiligungsreglement, BR), welches das bisherige Reglement vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling weitgehend aufgehoben hat. Ziele und Schwerpunkte der Vorlage waren gemäss dem Bericht und Antrag des Stadtrats eine Optimierung des politischen Einflusses, die Verbesserung der Transparenz und Oberaufsicht sowie der strategischen Steuerung des Beteiligungsportfolios, Klärungen der Kompetenzordnung und Verbesserungen im operativen Beteiligungsmanagement.

412 Die Revisionsstelle der VBL unterbreitete dem Verwaltungsrat am **29. März 2019** einen umfassenden Bericht. Sie stellte unter anderem fest, dass «die Verrechnungen im 2018 in die öV-Tochter nach dem Grundsatz der ‚Ist'-Kosten wie mit dem VVL vereinbart, erfolgen» und «aufgrund der geänderten internen Abschreibungsdauer bei Dieselbussen eine gegenüber dem Vorjahr zusätzliche Verrechnung von rund tCHF 540 an die öV-Tochter vorgenommen worden ist». Wie schon im Vorjahr werde überdies festgehalten, «dass das BAV im Rahmen seiner Prüfung im Jahr 2012 keine Einwände gegen Struktur und Methodik hatte». Nach heutigem Wissensstand bestehe «aus Revisionssicht ebenfalls keine Veranlassung für eine Rückstellung im Zusammenhang mit der Verrechnungspraxis der Vorjahre oder den Ausweis einer Eventualverpflichtung im Anhang der Jahresrechnung». Die Beurteilung der in den Leistungsvereinbarungen gewählten Ansätze bilde «nicht Bestandteil unserer Prüfung».

413 Der Controllingbericht der vbl ag zuhanden des VVL und des BAV für das Fahrplanjahr 2018 datiert ebenfalls vom **29. März 2019**. Er enthält in Bezug auf Gewinnzuschläge und Eigenkapitalzinsen sowie Leistungsverrechnungen im Konzern die Bestätigungen, die sich bereits im Bericht für das Fahrplanjahr 2017 fanden. Zu Gewinnzuschlägen und Eigenkapitalzinsen wird zusätzlich ausgeführt:

> «Die Leistungspreise, welche die Verkehrsbetriebe Luzern AG an die vbl verkehrsbetriebe luzern ag verrechnet, beinhalten keine kalkulatorischen Zinsen und somit auch keine Eigenkapitalverzinsung. Die Leistungspreise beinhalten auch keine Gewinnzuschläge.»

414 An seiner Sitzung vom **29. März 2019** genehmigte der Verwaltungsrat die Rechnungen der VBL AG und der vbl ag. Er nahm dabei auch Kenntnis von der in den vorbereitenden Unterlagen dargestellten Gewinnentwicklung seit dem Jahr 2001.

415 Am jährlichen Controlling-Gespräch vom **15. April 2019** berichtete die VBL AG unter anderem über das Verhältnis zum VVL. In der Präsentation der VBL AG findet sich unter dem Titel «Verhältnis zu VVL und BAV (Folgen der PostAuto-Affäre) – BAV und Verkehrsverbund Luzern (VVL) schauen näher hin», die folgende Information:

> «Ausgangslage:
>
> - Als Folge der PostAuto-Affäre vermuten verschiedene öV-Besteller, dass TU's zu hohe Abgeltungen erhalten haben könnten. Auch der VVL ist verunsichert.
> - Der VVL-Geschäftsführer beeinflusst den Verbundrat und redet von ‚Bschiss'.
>
> Ziel: ‚Verlorenes' muss durch vertrauensbildende Massnahmen wieder hergestellt werden. Höchstes vbl-Ziel muss sein, das verlorene Vertrauen zurückzugewinnen.
>
> Aber:
>
> - vbl hat alle Verträge, Offerten und Zielvereinbarungen eingehalten.
> - vbl hat keine kriminellen Buchungen getätigt oder Gewinne umgebucht.
> - Nie haben Revisionen (Revisionsstelle, BAV) zu Beanstandungen Anlass gegeben.

Trotzdem:

- Der VVL will verstärkten Einblick in die Bücher der vbl. Abklärungen haben klar ergeben, dass die kantonale Finanzkontrolle nicht damit beauftragt werden kann.»

416 In der Präsentation wird weiter dargelegt, dass keine Anpassung der Konzernstruktur, aber eine Anpassung des Baurechtszinses ins Auge gefasst werden soll, da die Dividende an die Stadt Luzern gefährdet erscheine. Eine Anpassung um CHF 350‘000 p.a. sei unter Marktkonformitätskriterien vertretbar. Damit würde eine Dividende von CHF 650‘0000.— verbleiben, die aber aus Geschäften ausserhalb des öV finanziert würde. Mit Schreiben vom 25. März 2019 sei die Stadt bereits auf die VBL AG zugekommen. Begründet werde die Anpassung mit der Umsetzung der harmonisierten Rechnungslegungsvorschriften (HRM2), was als Begründung richtig und ausreichend sei.

417 Das BAV verlangte offenbar mit einer (den Unterzeichnenden nicht bekannten) E-Mail vom 17. April 2019 zusätzliche Informationen zur Jahresrechnung 2018. Die vbl ag beantwortete diese E-Mail mit Schreiben vom **24. April 2019** wie folgt:

> «Offenlegung Glättungsmodelle: Bei der vbl verkehrsbetriebe luzern ag werden keine Glättungsmodelle angewendet.
>
> Stille Reserven: Bei der vbl verkehrsbetriebe luzern ag gibt es keine stillen Reserven.
>
> Abgrenzungen Betriebsbuchhaltung (BEBU) zur Finanzbuchhaltung (FIBU): Mit den Unterlagen zur Ist-Abrechnung 2018 wurde eine Abstimmung zwischen der Erfolgsrechnung (FIBU) und der Linienerfolgsrechnung eingereicht. Falls weitere Unterlagen benötigt werden, müssten wir noch konkreter wissen, was genau gefordert ist.»

418 In einem kurzen Schreiben vom **30. April 2019** mit dem Betreff «Negativmeldung zu Glättungsmodellen» teilte die vbl ag dem BAV mit, wie bereits mit Schreiben vom 24. April 2019 bestätigt, würden «bei der verkehrsbetriebe luzern ag keine Glättungsmodelle angewendet».

419 An der VR-Sitzung vom **21. Mai 2019** informierte der Leiter Finanzen & IT, wie durch den Verwaltungsrat an der Sitzung vom 21. Dezember 2018 gewünscht, im Detail über die Funktionsweise der vbl-Linienrechnung, den Offertprozess und die Ist-Abrechnung gegenüber dem BAV und dem VVL.

420 Gemäss einer Chronologie des VVL beschloss der Verbundrat am **24. Mai 2019**, die Gfeller + Partner AG mit den seit Längerem geplanten Prüfungen der Rechnung der vbl ag zu beauftragen. Die Suche nach einer geeigneten Revisionsfirma hatte offenbar einige Zeit benötigt. Die zunächst angefragte kantonale Finanzkontrolle wollte die Prüfung aus Ressourcengründen nicht übernehmen und konnte dazu auch nicht verpflichtet werden, da sie dazu nur für Aufträge von einer Linienorganisation des Kantons angehalten werden kann. Der Auftrag wird im Prüfbericht wie folgt umschrieben:

> «1 Jahresabschluss 2009 / Reserven der vbl im Jahr 2010
>
> 1.1 Aufgrund welcher Grundlage wurde 2010 die zweckgebundene Reserve um CHF 0.731 Mio. reduziert?
>
> 1.2 Wie hoch waren 2009 die Reserven, die aus dem nicht abgeltungsberechtigten Verkehr (Ortsverkehr) erwirtschaftet wurden?
>
> 1.3 Wie hoch waren Ende 2009 die stillen Reserven?
>
> 2 Verrechnungen zwischen Mutterhaus und Töchter in den Jahren 2010 bis 2017
>
> 2.1 Auf welcher Basis werden die Transferpreise berechnet? Sind darin Zuschläge oder kalkulatorischen Kosten enthalten?
>
> 2.2 Wie hoch wären die effektiven Kostensätze gewesen?

2.3 Entsprechen die Abschreibungen und die verrechneten Kapitalkosten den gesetzlichen Vorgaben?

2.4 Wie hoch ist die Abweichung zwischen den verrechneten Kosten und den effektiven Kosten?

3 Betriebsmittel

3.1 Werden die von den Bestellern genehmigten Betriebsmittel zu effektiven Kosten der vbl verrechnet?

3.2 Erfolgt die Verrechnung netto (nach Abzug von Beiträgen allfälliger Dritter) oder brutto und wie hoch sind allfällige Beiträge Dritter?

3.3 Bestehen auf den für den öV eingesetzten Betriebsmitteln stille Reserven?

421 Am **5. Juli 2019** fand eine weitere VR-Sitzung statt. Der Verwaltungsrat wurde darüber informiert, dass der Verbundrat des VVL den Auftrag für die Untersuchung der vbl-Rechnungen an die Firma Gfeller + Partner AG vergeben hatte. Informiert wurde ebenfalls über den aktuellen Stand der Offertverhandlungen mit dem VVL, mit dem Hinweis, dass die Erhöhung des Baurechtszinses am 19. Juni 2019 vom VVL nicht akzeptiert worden sei. Der VVL sei diesbezüglich mit dem BAV in Kontakt und kläre ab, ob Baurechtszinsen im öV überhaupt verrechnet werden dürfen.

422 Am **7. August 2019** stellte das BAV die angepasste, seit 2014 versehentlich auf die VBL AG lautende Konzession für den regionalen Personenverkehr (vgl. auch vorne Ziffer 5.2) auf entsprechendes Gesuch hin wiederum auf die vbl ag aus, die seit ihrer Gründung mindestens de facto immer als Konzessionsnehmerin aufgetreten war.

423 An seiner Sitzung vom **17. September 2019** wurde dem Verwaltungsrat der nach Swiss GAAP FER erstellte und nicht revidierte Abschluss zur Kenntnis gebracht. Der Verwaltungsrat beschloss förmlich, «den nach Swiss GAAP FER erstellten, aber nicht revidierten Abschluss zur Kenntnis» zu nehmen. In der Diskussion wurde bemerkt, dass Swiss GAAP FER bzw. eine true-and-fair view die Bildung stiller Reserven nicht mehr zuliesse, aber «volle Transparenz gegenüber dem VVL bedeuten» würde. Der Verwaltungsrat gelangte zum Schluss, dass er zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht über die zukünftige Anwendung eines Rechnungslegungsstandards entscheiden möchte. Nicht in Frage komme die Anwendung von FER mit IAS 19 für die Rückstellungen der Pensionskasse.

424 Eine weitere Orientierung betraf den Stand der rückwirkenden Revision durch den VVL. Die Präsidentin des Verwaltungsrats führte aus, man habe viele Fragen beantworten können. Einziger Knackpunkt seien die stillen Reserven, deren Höhe man bis heute weder gegenüber der Gfeller + Partner AG noch gegenüber dem VVL kommuniziert habe. Diesbezüglich werde Mitte November 2019 auf Wunsch des Verbundratspräsidenten ein Gespräch mit dem Verbundrat stattfinden. In der Diskussion wurde erwähnt, der VVL könnte aufgrund seiner Kenntnis der «Alt- und den Neureserven […] mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit die Auflösung sämtlicher stiller Reserven verlangen», weshalb «eine persönliche und mündliche Kommunikation zentral» sei. Mit Blick auf eine Rückendeckung durch den Stadtrat, insbesondere in Bezug auf die Altreserven, wurde eine Besprechung mit dem Stadtrat am 30. Oktober 2019 in Aussicht genommen.

425 Aus den Akten ist ersichtlich, dass man VBL-intern zu diesem Zeitpunkt mit Rückforderungen des VVL rechnete und auslotete, wo die vbl ag allenfalls Gegenforderungen stellen könnte. Ausgeführt wurde, der VVL könne bestenfalls die Veränderung der stillen Reserven seit der Gründung ins Feld führen; zur Sprache kam aber durchaus auch das Problem der kalkulatorischen Zinsen sowie die Höhe von Kalkulations- und Risikozuschlägen. Vermerkt ist auch, dass «die Leistungsverrechnungen und die stillen Reserven»

«die Themen mit dem grössten Risiko» und «am heikelsten» seien. Wenn der Prüfer «tiefer in die Kostenrechnung einsteigt, dann wird er allenfalls auf solche Themen stossen».

426 Der Verwaltungsrat erhielt an dieser Sitzung ebenfalls Kenntnis vom Schreiben des BAV vom 14. August 2019. Er beschloss, die Unterlagen zu den stillen Reserven vorerst nicht herauszugeben, die Gfeller + Partner AG jedoch zu informieren, dass man anlässlich des auf den 15. November 2019 geplanten Treffens mit dem VVL die Situation mündlich erläutern und eine Lösung präsentieren werde.

427 Am **18. September 2019** verabschiedete der Stadtrat den Bericht und Antrag «Aufgaben- und Finanzplan 2020-2023 mit Budget 2020» zuhanden des Grossen Stadtrats. Zur Analyse der Ausgangslage wird unter dem Titel «Finanzaufwand und -ertrag» ausgeführt:

> «Bei den Beteiligungserträgen ist mit einem Ertragsrückgang zu rechnen. Die vbl hat bisher eine Dividende von 1 Mio. Franken bzw. 5% des Aktienkapitals ausgeschüttet. Aufgrund regulatorischer Veränderungen wegen der Postautoaffäre wird die vbl künftig nur noch eine reduzierte Dividende ausschütten können. Eine teilweise Kompensation dieses Ertragsausfalls ist mit einem höheren (marktkonformen) Baurechtszins möglich.»

428 Am **30. Oktober 2019** orientierte die VBL den Stadtrat an dessen Sitzung über die vorläufigen Ergebnisse des Berichts Gfeller + Partner AG, der zu diesem Zeitpunkt noch nicht endgültig fertiggestellt war. Sie stellte anhand einer Präsentation zum Thema «Bericht Gfeller & Partner im Auftrag des VVL – Stellungnahme vbl» die geschichtliche Entwicklung zur heutigen Holdingstruktur dar und wies namentlich darauf hin, dass das BAV die Konzernstruktur und das Verrechnungsmodell im Jahr 2012 im Auftrag des VVL überprüft und «die Rechtskonformität bestätigt» habe. Die Jahresrechnungen der vbl ag seien überdies «jährlich durch das BAV revidiert und bis und mit 2016 für in Ordnung befunden» worden, wogegen das BAV für das Jahr 2017 auf eine Revision verzichtet habe. Die neuere Entwicklung wird wie folgt dargestellt:

> «Zeitraum am 2018 (Wechsel zum Ist-Kostenmodell)
>
> - «Seit den Vorkommnissen bei PostAuto ist der ‚Kostenbegriff' umstritten (Haltung BAV versus VöV-Gutachten von Prof. Andreas Abegg und Konsorten).
> - Diverse interne Abklärungen bei der VBL mit dem Ergebnis:
> - → Vereinbarungen mit dem VVL und BAV wurden immer eingehalten.
> - → Das Transferpreissystem und die Holdingstruktur wurden offen gelegt.
> - → Weder das BAV noch der VVL noch unsere Revisionsstelle haben je Hinweise gemacht […], dass vbl nicht gesetzeskonforme Abgeltungen erhalten würde.
> - Systemwechsel in der Berechnung der Abgeltung für vbl:
> - → Das Preisverrechnungssystem wird durch ein Ist-Kostenmodell abgelöst.
> - Seit 2018 werden in der öV-Tochter Ist-Kosten verrechnet:
> - → Die betriebswirtschaftlichen Anreize entfallen.
> - → VVL trägt das Kostenschwankungsrisiko.
> - → Faktisch gibt der VVL damit der vbl indirekt eine Defizitgarantie.
> - Die Abgeltungen werden volatiler (abnehmende Planungssicherheit).»

429 Zur Berechnung der Abgeltungen im Zeitraum 2010 bis 2017 wird ausgeführt, Ausgangspunkt sei jeweils «die Abgeltung des Vorjahres +/- anstehende Veränderungen» gewesen. Verwiesen wird anschliessend auf die Regelung in der Zielvereinbarung 2017-2017. Weiter wird ausgeführt:

> «vbl-intern wurden die Preise in den Leistungsvereinbarungen zwischen Muttergesellschaft und öV-Tochter analog angepasst: Leistungspreis des Vorjahres +/- anstehende Veränderungen.»

430 Die vbl ag orientierte im Weiteren über den Bestand und die Entwicklung stiller Reserven. Die Finanzierung der Dividende der Muttergesellschaft wird wie folgt erläutert:

> «Finanzierung der Dividende an die Stadt:
>
> - Dividenden aus den Tochtergesellschaften (vbl transport ag und Thepra AG, Stans)
> - Gewinne aus Nebengeschäften bzw. Nicht-öV-Geschäften in der Muttergesellschaft
> - Anteil an den der öV-Tochter verrechneten kalkulatorischen Zinsen»

431 Zum Schluss enthält die Präsentation vier Vorgehensvorschläge (Szenarien). Das Szenario 1 sieht vor, dass sich der VVL mit der gewonnenen Transparenz und der künftigen Verrechnung von Ist-Kosten begnügt. Nach Szenario 2 wird «zur langfristigen Vertrauensbildung […] angeboten, ab Rechnungslegung 2019 auf Swiss GAAP FER umzustellen». Szenario 3 sieht die Schaffung eines Innovationsfonds mit den stillen Reserven vor. Szenario 4 wird wie folgt beschrieben:

> «VVL erhebt Anspruch auf die gebildeten stillen Reserven
>
> → Vereinbarung einer Zielvereinbarung mit einem neuen Verrechnungsmodell für die Zeitperiode 2022 bis 2026 (bis zum Ende der Konzessionsperiode), welches die Bildung der stillen Reserven zwischen 2010 und 2017 berücksichtigt.
>
> → Die bereits per Ende 2009 bestehenden stillen Reserven sind kein Thema und nicht Gegenstand eines neuen Verrechnungsmodells.»

432 Eine allfällige Rückforderung des VVL wird in der Präsentation nicht erwähnt.

433 Förmliche Beschlüsse fasste der Stadtrat bei dieser Gelegenheit offenbar nicht. Der Vertreter des Stadtrats im Verbundrat erklärt an der Anhörung, es sei schwierig zu sagen, was genau gesagt wurde; er sei «nicht sicher, ob die 16 Mio schon im Spiel waren, ob das Ergebnis des Gfeller-Berichts schon vorlag». Die stillen Reserven seien auf jeden Fall ein Thema gewesen. Es habe sicher «einen ernsthaften Anlass» gegeben, «dass sie in den SR kamen. Das war dann die Alarmglocke». Der Stadtrat habe «von sich aus nichts direkt unternommen», sei aber «ziemlich alarmiert» gewesen, auch wenn das Ergebnis des Gfellerberichts zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorlag. Der Stadtrat habe sich gesagt, man wolle erst einmal abwarten,

> «was vom VVL kommt. Die Reaktion war eine gesteigerte Aufmerksamkeit, wir haben sicher die sorgfältige Kommunikation im Auge gehabt, aber was wir in den ersten öffentlichen Reaktionen gesagt haben (Transparenz, Holdingstruktur überprüfen, Rückzahlung von zuviel bezogenen Subventionen, Swiss GAAP FER) haben wir erst im Februar besprochen. Dazu wurde auch nichts protokolliert».

434 Am **4. November 2019** legte die Firma Gfeller + Partner AG ihren Bericht über tatsächliche Feststellungen aus der Prüfung und Analyse der Rechnungsabschlüsse 2009-2017 sowie der Prüfung der Einhaltung der Betriebsmittelgenehmigungen bei der Verkehrsbetriebe Luzern AG vor.

435 Die Prüfung ergab gemäss dem Bericht, dass die Reduktion der zweckgebundenen Reserve im Jahr 2010 und die vorgenommene Verbuchung den Bestimmungen von Art. 36 Abs. 2 PBG entspricht. Die Reserven für den nicht abgeltungsberechtigten Verkehr (Ortsverkehr) per 31. Dezember 2009 seien Teil der zweckgebundenen Reserven von CHF 2'159'190.98 und beliefen sich auf CHF 606'059.52. Die gesamten Reserven wurden per 1. Januar 2010 vollständig von der VBL AG auf die vbl ag übertragen. Der Nachvollzug

der Aufteilung zwischen Reserven aus dem abgeltungsberechtigten und dem nicht abgeltungsberechtigten Verkehr sei nicht möglich. Die stillen Reserven per 2009 konnten nicht quantifiziert werden, da diese durch die vbl ag nicht offengelegt wurden (die vbl ag stellte in Aussicht, die stillen Reserven dem VVL gegenüber an einer späteren Besprechung mit dem Verbundrat im November 2019 offenzulegen, was dann tatsächlich auch erfolgte).

436 Zu den Transferpreisen hält der Bericht fest, in den verrechneten Gesamtkosten sei «eine Kostenüberdeckung von CHF 2'603'858 (vor Einschüssen an die Pensionskasse) gegenüber den effektiven Kosten» enthalten. Diese Kostenüberschreitung resultiere «v.a. aus tieferen effektiven Kosten gegenüber den verrechneten Plankosten (gemäss Leistungsverrechnung)», wobei die Deckungsdifferenzen stark von Jahr zu Jahr variieren. Zu den variablen Fahrzeugkosten wird näher erläutert, die Plansätze basierten auf der Fortschreibung der Offertbasis 2010. Anpassungen seien jeweils aufgrund von voraussichtlichen Veränderungen (Teuerung etc.) vorgenommen worden; eine Nachkalkulation existiere jedoch nicht. Bei der Leistungsverrechnung werde «somit nur die veränderte Leistungsmenge nicht jedoch der Einfluss der Leistungsmenge auf den Plansatz bzw. die effektiven Kosten der Ist-Leistung berücksichtigt». Die hohe Überdeckung im Jahr 2017 sei v.a. auf die Fahrzeugkategorie «Doppelgelenktrolleybus» (DGT) zurückzuführen (erheblich höhere Anzahl Streckenkilometer).

437 Zu den fixen Fahrzeugkosten wird erläutert, diese enthielten neben den betriebswirtschaftlichen (kalkulatorischen) Abschreibungen für eigene Fahrzeuge auch ausserordentliche Abschreibungen. Die Abschreibungen basierten auf effektiven Anschaffungswerten.

438 Im Durchschnitt der Jahre 2010 – 2017 seien rund 16 Prozent der Fahrzeug-Fixkosten auf kalkulatorische Zinsen entfallen. Der entsprechende Zinssatz werde jährlich im Rahmen der Leistungsvereinbarung zwischen VBL und vbl ex ante festgelegt. Er habe sich in der Beobachtungsperiode in einer Bandbreite von 3 bis 4 Prozent bewegt, die effektive Zinsbelastung auf VBL-Gruppenstufe habe sich in dieser Zeit auf 1.3 bis 4.5 Prozent belaufen. Es falle auf, «dass die Differenz zwischen kalkulatorischen und effektiven Zinsen ab 2014 erheblich zunimmt». Das Tiefzinsumfeld habe es der VBL ermöglicht, «die effektiven Zinsaufwendungen zu senken während die kalkulatorischen Zinsen nicht im gleichen Umfang gesenkt wurden».

439 Zur Gesetzeskonformität der Abschreibungen und der verrechneten Kapitalkosten führt der Bericht aus, die angewandten Abschreibungssätze bewegten sich innerhalb den von der RKV vorgegebenen Bandbreiten; Abweichungen könnten begründet werden. In einer Tabelle wird anschliessend der «im Beobachtungszeitraum angefallene effektive Finanzaufwand (FIBU Aufwand) im Vergleich zu den kalkulatorischen Zinsen» dargestellt. Der Tabelle ist zu entnehmen, dass die kalkulatorischen Zinsen den tatsächlichen Zinsaufwand der VBL AG gemäss der FIBU im Zeitraum 2010 bis 2017 um CHF 16'111'879.00 überstieg. Die Frage, ob der Bund und der Kanton «der VBL AG die Verzinsung des Eigenkapitals gemeinsam wie in Art. 15 ARP vorgesehen zugestanden haben», konnte der Bericht nicht beantworten. Für den Fall, dass dies zutreffen sollte, müsste «das Unternehmen den vom BAV kommunizierten Zinssatz anwenden». Die VBL AG habe darauf hingewiesen, dass «anlässlich der Offertverhandlungen die Thematik der kalkulatorischen Zinsen teilweise besprochen worden sei». Die Verrechnung der Kosten erfolge «nicht aufgrund der Ist-Kosten, sondern mittels Leistungsverrechnung basierend auf den Leistungsvereinbarungen zwischen der VBL AG und der vbl ag». Da die Leistungsverrechnung für die Fahrleitung auf den gefahrenen Trolleybus-Kilometern basiere, würden Anlagen mit Beiträgen Dritter gleichbehandelt, wie die übrigen Fahrleitungsanlagen, obschon keine kalkulatorischen Kosten anfallen.

440 Der VVL, die VBL und die beauftragte Gfeller + Partner AG hatten bereits im Prozess der Erarbeitung vereinbart, dass der Bericht vertraulich behandelt werden soll. Dies entsprach offenbar dem Wunsch nicht nur des Verwaltungsrats der VBL, sondern auch dem Wunsch des Verbundrats. In den Schlussbemerkungen des Berichts wird zur Vertraulichkeit das Folgende vermerkt:

> «Unser Bericht dient einzig dem oben dargelegten Zweck und Ihrer Information. Er darf zu keinem anderen Zweck verwendet und, mit Ausnahme des Verkehrsverbunds Luzern, der Verkehrsbetriebe Luzern AG und dem Bundesamt für Verkehr keiner anderen Partei abgegeben werden. Er bezieht sich nur auf die oben bezeichneten in den beiliegenden Aufstellungen enthaltenen Daten und nicht auf irgendeinen Abschluss der Verkehrsbetriebe Luzern AG als Ganzes.»

441 Am **15. November 2019** fand eine Aussprache der vbl ag mit dem Verbundrat des VVL statt. Die vbl ag legte bei dieser Gelegenheit, wie im Bericht Gfeller + Partner AG in Aussicht gestellt, die stillen Reserven offen und legte dar, dass der Grossteil der Reserven bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur bestand. Sie rechnete zu diesem Zeitpunkt nach eigenen Angaben damit, dass allenfalls die stillen Reserven Gegenstand von Forderungen werden können; dass es um die im Bericht erwähnten überhöhten Transferpreise aufgrund kalkulatorischer Zinsen gehen könnte, sei nicht im Blick gewesen. Der Direktor hält dazu in der Anhörung rückblickend fest:

> «Aus der nun verlangten Rückforderung betreffen 15-16 Mio. überwiegend kantonales und kommunales Geld, das BAV ist mit nur rund 250'000 Fr. betroffen. Damals wussten wir auch nicht, dass es um 16 Mio. geht, damit haben wir nicht im Ansatz gerechnet. Wir waren zuversichtlich, weil wir hatten rechtliche Abklärungen, wonach die Vergangenheit gegessen ist. Im Extremfall stellten wir uns eine Rückforderung im Ausmass des Zuwachses der stillen Reserven zwischen Ende 2009 bis Ende 2017 – das wären 8 Mio. gewesen.»

442 An dieser Aussprache beantwortete die Delegation der vbl ag die Frage des VVL, ob die stillen Reserven der Muttergesellschaft nun dem BAV offen gelegt werden, dahingehend, dass stille Reserven in den nicht konzessionierten Gesellschaften (also der Muttergesellschaft und der anderen Tochtergesellschaften) gegenüber dem BAV nicht offen gelegt werden müssen.

443 Am **19. Dezember 2019** beschloss der Grosse Stadtrat von Luzern im Nachgang zum Beteiligungsreglement und gestützt auf den Bericht und Antrag 27/2019 des Stadtrats vom 11. September 2019 die Beteiligungsstrategie 2019-2022. Die Verkehrsbetriebe Luzern AG ist im Abschnitt über «wichtige Beteiligungen» an erster Stelle genannt. Unter der Rubrik «Übergeordnete normative und politische Vorgaben» hält die Strategie zur VBL AG das Folgende fest:

> 1. Die vbl AG erbringt qualitativ hochstehende Leistungen in den Bereichen des öffentlichen Personenverkehrs und der Verkehrslogistik.
> 2. unterstützt die Umsetzung der verkehrspolitischen Interessen der Stadt Luzern in Bezug auf den öffentlichen Personenverkehr. Sie setzt sich für einen ökonomischen und ökologischen Ressourceneinsatz ein.
> 3. Das Tätigkeitsgebiet umfasst schwerpunktmässig die Stadt und die Agglomeration Luzern. Sie kann zur Stärkung ihrer Marktposition und Ertragskraft Kooperationen eingehen und Akquisitionen tätigen sowie Dienstleistungen auch ausserhalb der Agglomeration Luzern anbieten.
> 4. Die vbl AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.
> 5. Die vbl AG bleibt eine soziale Arbeitgeberin mit fortschrittlichen Arbeits- und Anstellungsbedingungen und bildet Lehrlinge aus. Dazu gehört, dass sämtliche Transportunternehmen der vbl eine Sozialpartnerschaft pflegen und über einen Gesamtarbeitsvertrag verfügen.

444 An seiner Sitzung vom **20. Dezember 2019** nahm der Verwaltungsrat vom Bericht Gfeller + Partner AG und vom Auftritt der VR-Präsidentin und des Direktors im Stadtrat Kenntnis. In den vorbereitenden Unterlagen zur Sitzung betreffend den «Stand rückwirkende Revision durch den VVL» wird berichtet, die Besprechung mit den Vertretern der Gfeller + Partner AG vom 17. Oktober 2019 sei – «zu unserer eigenen Überraschung – sehr konstruktiv» gewesen. Die Gfeller + Partner AG habe indirekt attestiert, «dass wir keine Gesetzesverstösse begangen haben und uns immer innerhalb der geltenden Gesetze und im Rahmen der mit dem VVL getroffenen Abmachungen und akzeptierten Offerten bzw. abgeschlossenen Zielvereinbarungen bewegt haben». Allerdings habe man «aufgrund des Berichts von Gfeller & Partner eine eigentliche Bestätigung ('schwarz auf weiss'), dass alles korrekt und gesetzeskonform abgewickelt wurde, nicht erhalten». Auch das Treffen mit dem Verbundrat vom 15. November 2019 sei «sachlich, höflich und korrekt» gewesen, es habe «keinerlei Misstöne» und Vorwürfe an die Adresse der vbl ag gegeben. Man habe der vbl ag (auch) damit «indirekt […] attestiert, dass wir keine Gesetzesverstösse begangen haben». Konkrete Forderungen seien keine gestellt worden. Nach interner Einschätzung scheine «die Zeit vor Ende 2000 ‚definitiv gegessen' zu sein», doch sei dies noch nicht sicher.

445 Berichtet wurde dem Verwaltungsrat auch über die Aussprache der Delegation der VBL mit dem Stadtrat vom 30. Oktober 2019. Es sei darum gegangen, «beim Stadtrat die erforderliche Rückendeckung einzuholen sowie die Rolle und die Risiken der Stadt Luzern als 100%-Eignerin aufzuzeigen». Der Stadtrat habe vom beabsichtigten Vorgehen gegenüber dem VVL Kenntnis genommen und «unterstützte uns in unseren weiteren Bemühungen gegenüber dem VVL».

2020

446 Am **24. Januar 2020** beschloss der Verbundrat des VVL gestützt auf die Ergebnisse des Berichts Gfeller + Partner AG über die Forderungen gegenüber der vbl ag. Er fasste die folgenden Beschlüsse:

1. Der rückzahlbare Betrag wird auf 16'111'879.00 Franken festgelegt (ohne Zinsforderung auf diesen Betrag).
2. Der Betrag soll dem VVL auf einmal zurückerstattet werden.
3. Der kumulierte Gewinn im Umfang von 9'627'734 Franken und die PK Sanierung Unterdeckung im Umfang von minus 9'889'791 Franken sollen in die Reserve nach Art. 36 übertragen werden.
4. Der freiwillige Sanierungsbeitrag an die Pensionskasse im Umfang von 2'324'193 Franken muss durch die VBL AG getragen werden.
5. Auf die Rückforderung allfällig zu hoher Abgeltungen in den Jahren 2001 bis 2009 wird verzichtet.
6. Von der VBL wird die Aufgabe der Holdingstruktur und die Einführung von Swiss GAAP FER gefordert.
7. Die Geschäftsstelle wird beauftragt, in enger Absprache mit dem BAV eine Vereinbarung über die Rückführung der zu viel bezahlten Abgeltung mit der vbl AG auszuarbeiten.

447 Am **31. Januar 2020**, informierte der Präsident des Verbundrats die Präsidentin des Verwaltungsrats der VBL telefonisch über das Ergebnis der Sitzung des Verbundrats vom 24. Januar 2020. Die VR-Präsidentin informierte den Direktor gleichentags, ebenfalls per Telefon, über dieses Telefonat.

448 Für den Direktor kam die Nachricht nach eigenen Angaben überraschend. Er gibt an der Anhörung zu Protokoll, man habe den Eindruck gehabt, dass «der Verbundrat gegebenenfalls auf diese Reserven zugreifen will». Dass 8 Millionen Franken «wegkommen» könnten, habe Ende 2019 unserem «schlimmsten Szenario» entsprochen. Der Tabelle im Bericht der Gfeller + Partner AG mit den kalkulatorischen Zinsen habe man keine grosse Bedeutung zugemessen. Als dann am 2. Februar 2020 die E-Mail mit der Forderung des VVL angekommen sei,

> «erschraken wir alle […]. Wir meinten auch, es gebe auch noch Gespräche, aber durch eine gezielte Indiskretion kam die Sache dann in den Blick, noch bevor wir auf dem Verhandlungsweg eine Bereinigung erzielen konnten».

449 Am Abend des **2. Februar 2020** (Sonntag) stellte der Präsident des Verbundrats der VR-Präsidentin die Beschlüsse des Verbundrats im Wortlaut per E-Mail zu.

450 Am Montag, **3. Februar 2020**, informierte der Direktor im Auftrag der Präsidentin des Verwaltungsrats gegen Abend die Finanzdirektorin per E-Mail über die Forderungen des VVL und über die für den 27. Februar 2020 geplante Medienkonferenz des BAV zu verschiedenen Transportunternehmen und die damit verbundenen kommunikativen Herausforderungen.

451 Die Finanzdirektorin bedankte sich am folgenden Vormittag (**4. Februar 2020**) für die «umfassend aufbereitete Information» über «eine höchst unerfreuliche Entwicklung». Sie fragte nach, ob die VBL den Stadtrat direkt informieren wolle oder ob sie dies an der Stadtratssitzung vom nächsten Tag tun solle. Der Direktor begrüsste eine Information durch die Finanzdirektorin («Ja, du kannst und sollst den Stadtrat umfassend informieren. Es ist wichtig, dass der Stadtrat umfassend Bescheid weiss»). Zur Sache führte er unter anderem das Folgende aus:

> «Die Dividende, die wir immer an die Stadt entrichtet haben, steht nach wie vor unter Druck.
>
> Die Tendenz ist: Wir müssen diese Dividende in Zukunft ausschliesslich aus Gewinnen aus den Nebengeschäften erwirtschaften. Gewinne aus dem öV sind in der Nomenklatur des BAV und des VVL tabu. Mit dem Wegfall der kalkulatorischen Zinsen (obwohl diese betriebswirtschaftlich gerechtfertigt wären!), entfällt ein grosser finanzieller Spielraum, den wir in Zukunft nicht mehr haben werden.»

452 Der Direktor teilte mit, nach seinen Informationen wäre die Rückzahlung «stemmbar», doch brauche die vbl ag «Lösungen für die Zukunft». Diese müssten mit dem VVL einvernehmlich ausgehandelt werden, einen andern Weg sehe er nicht. Aber «einige der gestellten Forderungen (z.B. die Rückabwicklung der Holdingstruktur oder die Einführung von Swiss GAAP FER) sind Dinge, die nicht in die Kompetenz des Bestellers oder des BAV fallen».

453 Die Finanzdirektorin ersuchte ebenfalls am **4. Februar 2020** den Stadtscheiber a.i., das Thema auf die so genannte «Reminder-Liste» (Liste mit Informationstraktanden) für die Stadtratssitzung vom nächsten Tag (5. Februar 2020) aufzunehmen.

454 Am **5. Februar 2020** informierte die Finanzdirektorin den Stadtrat über die Forderung des VVL und die neusten Ereignisse. Sie regte an, dass der Kommunikationschef des Stadtrats beigezogen wird, was in der Folge auch geschah. Förmliche Beschlüsse dazu sind nicht protokolliert. Im Protokoll findet sich unter dem Stichwort «Information» der Vermerk «FD: Beteiligungsmanagement».

455 Ebenfalls am **5. Februar 2020** informierten der Direktor und der Leiter Finanzen & IT die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung und den Prüfungsausschuss des VR über die neusten Ereignisse.

456 Am **11. Februar 2020** fand eine Besprechung zwischen dem Vizepräsidenten des VR, dem Direktor und dem Leiter Finanzen & IT der vbl ag und einer Delegation der Stadt, darunter der Finanzdirektorin und der Stabsstelle Beteiligungscontrolling, statt. Zur Sprache kam unter anderem die Rolle der Stadt als Eignerin. Die Finanzdirektorin erklärte, der Gesamt-Stadtrat habe «formell zum ‚Fall' noch keine offizielle Position eingenommen», womit sie nicht eine bestimmte Meinung des Stadtrats vertreten könne. Sie hielt aber fest, aus ihrer Sicht «müsse das Ziel darin liegen, dass beide Parteien die Situation mediativ bereinigen, damit beide in eine gute Zukunft schauen können». Der Vizepräsident des Verwaltungsrats bemerkte, der Verwaltungsrat sei darauf angewiesen, die Position und Haltung der 100%-Eignerin zu kennen, da der VR letztlich das auszuführen habe, was die Stadt Luzern – vertreten durch den Stadtrat – wolle».

457 Der Direktor verfasste noch gleichentags eine Aktennotiz über die Besprechung vom 11. Februar 2020 und stellte diese per E-Mail der Finanzdirektorin zu. Er bedankte sich bei der Finanzdirektorin dafür, dass sie «die aufgeführten Überlegungen morgen sinngemäss im Stadtrat» einbringen werde. Die Finanzdirektorin stellte die Notiz ebenfalls noch am 11. Februar 2020 den übrigen Mitgliedern des Stadtrats zur Vorbereitung auf den «Reminder» an der Ratssitzung vom folgenden Tag (12. Februar 2020) zu.

458 Am **12. Februar 2020** informierte der Direktor die Geschäftsleitung der VBL mündlich über die jüngste Entwicklung. Die GL als solche war vor diesem Datum nicht en détail informiert worden. Dem Verwaltungsrat konnte dementsprechend für die nächste Sitzung vom 17. Februar 2020 «keine konsolidierte Meinung der gesamten GL» unterbreitet werden.

459 Ebenfalls am **12. Februar 2020** informierte die Finanzdirektorin den Stadtrat im Rahmen eines «Reminder» zusätzlich zur zugestellten Notiz über die Besprechung vom 11. Februar 2020 mündlich. Auch im Protokoll zu dieser Sitzung findet sich unter dem Stichwort «Information» der Vermerk «FD: Beteiligungsmanagement». Über so genannte «Reminder» wird im Stadtrat kein (weiter gehendes) Protokoll geführt.

460 Am **17. Februar 2020** fand eine ausserordentliche VR-Sitzung statt. In den Sitzungsunterlagen informierte der Direktor einlässlich über die Ereignisse seit Ende Januar 2020, über die vorgenommenen rechtlichen Abklärungen und zeigte verschiedene Optionen für den Umgang mit den Forderungen des VVL auf. Der VR beschloss über das weitere Vorgehen und fasste namentlich Beschlüsse mit Blick auf das für den nächsten Tag (18. Februar 2020) geplante Gespräch mit dem VVL.

461 Am **18. Februar 2020** fand ein Gespräch zwischen Delegationen des VVL und der vbl ag statt.

462 Mit Schreiben vom **20. Februar 2020** unterbreitete und begründete der VVL der vbl ag seine Forderungen offenbar nochmals schriftlich. Das Schreiben liegt den Unterzeichnenden nicht vor.

463 Am **21. Februar 2020** sprachen der VVL und das BAV gemäss einer Chronologie des VVL die Kommunikation zu den Folgen der PostAuto-Affäre ab. Über «die Aufarbeitung des Falls VBL» sollte erst später kommuniziert werden, weil dieser «weniger stark fortgeschritten sei als die andern Fälle».

464 Am **28. Februar 2020** publizierte das BAV eine Medienmitteilung zum Stand der Abklärungen betreffend die BLS und die SBB. Weil offenbar bisher vertraulich behandelte Informationen dem «Blick» zugespielt worden waren, veröffentlichte der «Blick» online an diesem Tag einen Artikel mit dem Titel «Auch Luzerner Verkehrsbetriebe haben beschissen». Die vbl ag und der VVL veröffentlichten daraufhin ein kurzes Medienstatement.

465 Am **4. März 2020** fand ein Treffen der vbl ag mit dem BAV statt, zu dem das BAV der vbl ag ein (den Unterzeichnenden nicht vorliegendes) Protokoll zustellte.

466 Anlässlich der ausserordentlichen VR-Sitzung vom **6. März 2020** wurde der Verwaltungsrat über den aktuellen Stand informiert. Thema war unter anderem die Herausgabe von Dokumenten. Berichtet wurde unter anderem, der Geschäftsführer des VVL habe um Zustimmung zur Bekanntgabe der beiden Berichte der Gfeller + Partner AG und des BAV von 2012 am Montag, 10. März 2020 gebeten. Die Stadt habe ihrerseits offiziell um Herausgabe der Berichte des BAV, der Gfeller + Partner AG und von Ernst & Young und relevanter VR-Protokolle ersucht. Am 19. März 2020 finde eine ausserordentliche Sitzung der GPK statt, zudem seien politische Vorstösse hängig, die an der Sitzung des Grossen Stadtrates vom 12. März 2020 öffentlich diskutiert würden. Ebenfalls informiert wurde über das Treffen mit dem BAV vom 4. März 2020.

467 In den Sitzungsunterlagen ist vermerkt, die Finanzdirektorin sei während der Sitzung kontaktiert und angefragt worden, ob der Stadtrat bereit wäre, einen Zirkularbeschluss betreffend Zahlung an den VVL zu fassen. Die Finanzdirektorin habe mitgeteilt, der Stadtrat sei dazu nicht bereit, sondern wollte die Angelegenheit an seiner nächsten Sitzung von Mittwoch, 11. März 2020, diskutieren. Sie habe im Weiteren die Auffassung vertreten, die Berichte könnten auch ohne die Genehmigung des Stadtrats offengelegt werden.

468 Der Verwaltungsrat beschloss nach gewalteter Diskussion, «dass – unter Vorbehalt der Zustimmung des Stadtrates – rund CHF 16 Mio bezahlt werden, der genaue Betrag jedoch noch mit dem VVL zu bereinigen und festzulegen ist». Zudem sei «die Transparenz zu erhalten und zu verbessern, Swiss GAAP FER einzuführen, die Holdingstruktur zu hinterfragen und zu prüfen und die Umstellung der Strukturen so schnell wie möglich […] umzusetzen».

469 Der Verwaltungsrat beschloss, dem Stadtrat den Bericht des BAV von 2012, den Management Letter von Ernst & Young, den Bericht der Gfeller + Partner AG sowie das (dem Stadtrat nach Angaben des VR bereits bekannte) Gutachten Abgegg/Seferovic auszuhändigen. Die Herausgabe des Management Letter Ernst & Young erfolge «ohne Ermächtigung dass der Bericht bei der Beantwortung der Interpellationen erwähnt werden darf». In allen Fällen müsse für den weitergehenden Gebrauch der Dokumente wie die Herausgabe an Dritte, die Zitierung oder die Veröffentlichung Rücksprache mit der VBL genommen werden. Betreffend die relevanten VR-Protokolle sei mitzuteilen, dass der Stadtrat bereits über die betreffenden Informationen verfüge, und nachzufragen, zu welchen Themen er die Zustellung besonderer Protokolle wünsche.

470 Am **11. März 2020** fand die nächste Sitzung des Stadtrats statt. Der Stadtrat beschloss eine Stellungnahme zu den beiden eingereichten dringlichen Interpellationen; der Bericht Ernst & Young wird darin, wie durch die VBL verlangt, nicht erwähnt. Aus den Akten geht hervor, dass die Botschaft des Stadtrats an die Adresse der Verantwortlichen klar gewesen sein musste. Der Stadtrat brachte offenbar zum Ausdruck, dass er die Verantwortlichen der vbl ag nicht mehr einfach decken und sich «schützend hinter die VBL stellen» könnte, fasste aber keine förmlichen Beschlüsse. Anders als an den Sitzungen vom 5. und 12. Februar 2020 wurde offenbar kein Hinweis auf einen «Reminder» in das Protokoll aufgenommen.

471 Ebenfalls am **11. März 2020** fand eine ausserordentliche VR-Sitzung der vbl ag statt, an der die weitere Verhandlungstaktik und die Haltung des Stadtrats zur Sprache kamen. Der Stadtrat sei aktuell nicht bereit, der Zahlung zuzustimmen oder sie gar zu verweigern. Er nehme eine neutrale Haltung ein, der Verwaltungsrat könne nicht mit einem schnellen Entscheid rechnen. Zum Thema Transparenz gegenüber dem

Stadtrat wurde «nochmals darauf hingewiesen, dass [die Stabsstelle Beteiligungscontrolling] sämtliche VR-Protokolle der vbl einsehen konnte und auch jederzeit Zugriff auf Sherpany» hatte. Man habe somit nie etwas verheimlicht und auch den Stadtrat auch bereits am 31. Oktober [recte: 30. Oktober] 2019 umfassend über die Ergebnisse der Sonderprüfung durch die Gfeller + Partner AG informiert. Hingewiesen wurde auch auf den «möglicherweise bestehenden politischen Zündstoff»; der Stadtrat sei nämlich über sämtliche Geschehnisse laufend informiert worden.

472 Am **27. März 2020** unterbreitete die Revisionsstelle dem Verwaltungsrat den umfassenden Bericht nach Art. 728b OR zur Schlussrevision 2019. Unter dem Titel «Schlüsselrisiko» wird vermerkt:

> «Es besteht das Risiko, dass die Kostenverrechnungen innerhalb der vbl-Gruppe resp. die Verrechnung an die Leistungsbesteller nicht gemäss den abgeschlossenen Verträgen erfolgen und seitens der Besteller entsprechende Rückforderungen geltend gemacht werden könnten.»

473 Die Revisionsstelle hält zum Prüfungsergebnis fest,

> «dass die Verrechnungen im 2019 in die ÖV-Tochter, wie mit dem VVL vereinbart, nach dem Grundsatz der ‚IST'-Kosten erfolgen. Erwähnenswert ist zudem, dass die Konzessionen für den subventionierten Betrieb zwischenzeitlich auf die Muttergesellschaft gelautet haben. Die Konzession lautet inzwischen wieder auf die öv-Tochter (vbl verkehrsbetriebe luzern ag).»

474 Am **8. April 2020** verabschiedete der Stadtrat den Geschäftsbericht und die Jahresrechnung 2019 zuhanden des Grossen Stadtrats (B+A 4/2020). Der Stadtrat berichtete darin unter anderem über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie (S. 219 ff.) und führt zur VBL AG das Folgende aus:

> «Nach Bekanntwerden der Vorkommnisse bei PostAuto wurde die Verrechnungspraxis bei diversen Transportunternehmen hinterfragt. Auch vbl war davon betroffen und wird für die Jahre 2010 bis 2017 seinem Besteller, dem Verkehrsverbund Luzern VVL, einen namhaften Betrag zahlen. Die Verantwortlichen von vbl und dem VVL haben sich vorgängig gütlich geeinigt. Die vbl werden einmalig die Summe von 16 Mio. Franken zahlen. Die Stadt Luzern als Eignerin wurde während der Gespräche von vbl transparent informiert und hatte dieser Einigung zugestimmt. Um umfassende Klärung und volle Transparenz zu schaffen, wird der Stadtrat gemeinsam mit der GPK eine externe Untersuchung durchführen. Zudem soll die Rechnungslegung auf Swiss GAAP FER umgestellt und die Holdingstruktur überprüft werden. Künftige Dividendenzahlungen der vbl an die Stadt beschränken sich auf Gewinne aus Geschäftsbereichen, die nicht mit öffentlichen Mitteln mitfinanziert werden.»

475 Der Controllingbericht der vbl ag zuhanden des VVL für das Fahrplanjahr 2019 vom **24. April 2020** enthält zu Gewinnzuschlägen und Eigenkapitalzinsen sowie zu Leistungsverrechnungen im Konzern die gleichen Bestätigungen wie der Bericht für das Fahrplanjahr 2018. Zu Gewinnzuschlägen und Eigenkapitalzinsen wird, wie bereits im Controllingbericht vom 29. März 2019, zusätzlich ausgeführt:

> «Die Leistungspreise, welche die Verkehrsbetriebe Luzern AG an die vbl verkehrsbetriebe luzern ag verrechnet, beinhalten keine kalkulatorischen Zinsen und somit auch keine Eigenkapitalverzinsung. Die Leistungspreise beinhalten auch keine Gewinnzuschläge.»

476 Ebenfalls am **27. April 2020** fand das jährliche Controllinggespräch mit der Stadt statt. Thema waren neben der Corona-Krise namentlich auch die Forderungen des VVL. Dazu hält das Protokoll der Finanzverwaltung vom 27. April 2020 neben der Diskussion zur «Nachbearbeitung Rückforderung VVL» unter anderem fest, dass das Projekt zur Anpassung der Konzernstruktur und zur Einführung von Swiss GAAP FER vbl-intern gestartet worden sei mit dem Ziel, «die Transparenzansprüche von VVL und Stadt Luzern zu befriedigen». Die Einführung von Swiss GAAP FER soll per 1. Januar 2021 erfolgen. Die VBL werde eine erste Variantenauswahl zur künftigen Struktur treffen und den Stadtrat sowie VVL anschliessend in den

Entscheid einbeziehen.

477 Am **18. Mai 2020** nahm der Regierungsrat des Kantons Luzern zu verschiedenen Anfragen aus dem Kantonsparlament und zu einem Postulat betreffend die vbl Stellung. Er teilte bei dieser Gelegenheit mit, er habe am 10. März 2020 das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement in Zusammenarbeit mit dem Finanzdepartement beauftragt, der kantonalen Finanzkontrolle einen Zusatzauftrag zur Überprüfung der veranlassten Massnahmen des VVL und des Inhalts der vorgesehenen Vereinbarung des BAV und des VVL mit der VBL zu erteilen. Der Bericht der Finanzkontrolle liegt nach Angaben des Präsidenten des Verbundrats an der Anhörung unterdessen vor, ist aber nicht öffentlich zugänglich.

478 Der in Aussicht gestellte Einbezug der Stadt betreffend die geplante neue Struktur der vbl-Gruppe erfolgt am **5. Juni 2020**. Die VBL stellte mittels einer Präsentation im Stadtrat ihre Vorstellungen für eine neue Konzernstruktur vor.

479 Am **8. Juni 2020** stellte die vbl ag dem VVL im Beisein eines Vertreters der Firma Gfeller+Partner AG die geplante neue Holdingstruktur und die Einführung von Swiss GAAP FER vor.

7 Zusammenfassende Feststellungen und Würdigung

480 Aus den vorstehenden Ausführungen und den Anhörungen ergeben sich die folgenden zusammenfassenden Feststellungen zum Sachverhalt und weiteren Anmerkungen:

7.1 Finanzielle Vorgaben und Erwartungen der Stadt

481 Seit der Gesamtplanung 2006-2010 hat der Grosse Stadtrat von Luzern gestützt auf das Reglement vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling übergeordnete politische Ziele für die VBL AG formuliert, darunter die Vorgabe, dass die VBL AG eine ausgeglichene Rechnung anstrebt, ihre Eigenmittel verstärkt und Freiraum für die Eigenfinanzierung von Investitionsvorhaben gewinnt bzw. – so die Gesamtplanung 2010-2014 – den Eigenfinanzierungsgrad erhöht. Der Stadtrat hat diese Vorgaben in die Eignerstrategie übernommen.

482 Als Alleinaktionärin erwartete die Stadt Luzern von der VBL AG nach Ablauf einer ersten «Schonfrist» eine gewisse Rendite des investierten Kapitals. Sie erhielt ab dem Jahr 2006 auch tatsächlich stets eine Dividende in der Höhe von 1 Million Franken, was fünf Prozent des Aktienkapitals (von 20 Millionen Franken) entsprach. Dies gilt auch für Jahre, in denen die VBL AG für das erforderliche Geschäftsergebnis nach eigenen Angaben Reserven auflösen musste. Die Dividendenerwartung der Stadt war allerdings, zumindest rechtlich betrachtet, nicht «im Stein gemeisselt». Die Eignerstrategie sah von Anfang an bis heute eine Dividende von 3 bis 5 Prozent nur für den Fall vor, dass «es das Unternehmensergebnis erlaubt». Dennoch war die Dividende an die Stadt immer wieder Thema, nicht nur an den Controllinggesprächen.

483 Die städtischen Zielvorgaben und Erwartungen waren für die Zuständigen der VBL von grosser Bedeutung und hatten nach Angaben des Direktors entsprechenden

> «Einfluss auf das Verhalten, das ist doch klar. Es ist eine Vorgabe. Die Eignerstrategie ist quasi ‘gottgegeben’. Es ist ein Auftrag an den VR, diese zu erfüllen. Selbstverständlich hatte dies einen Einfluss, es muss auch einen Einfluss haben. Wir haben von unten her sensibilisiert, auf Risiken aufmerksam gemacht. Wenn nachher trotzdem die Vorgabe bleibt oder noch verstärkt wird, dann müssen wir das akzeptieren.»

484 Der Verwaltungsrat übernahm die Vorgaben der Stadt in seine Unternehmensstrategie und legte als Ziel die «Ablieferung einer branchenüblichen Dividende […] von 5% an die Stadt Luzern» fest. Die erwähnten Risiken betrafen nach Angaben des Direktors allerdings nicht die Unvereinbarkeit mit den regulatorischen Vorgaben. Dass die Vorgaben der Stadt mit gesetzlichen Vorschriften in Konflikt geraten könnten, sei kein Thema gewesen. Man habe «nicht darauf hingewiesen, dass es ein Risiko mit den regulatorischen Vorgaben gibt, weil wir uns dessen nicht bewusst waren». Bekannt war immerhin, dass die Situation in Luzern in der Schweiz wohl mehr oder weniger einzigartig ist. Die Geschäftsführerin des damaligen ÖVL habe den Direktor noch vor 2010

> «einmal darauf angesprochen. ‚Bist Du Dir bewusst, dass ihr die einzigen seid schweizweit, die eine Dividende an die Stadt zahlen?‘ Das ist mir schon aufgefallen. Darauf haben wir den Stadtrat des Öfteren hingewiesen, aber das hat niemanden interessiert und wurde trotzdem so beibehalten. Wir haben das mit [Mitgliedern des Stadtrats] immer wieder angesprochen. Sie haben immer gesagt: ‚Glaubt ihr denn, dass wir Euch unser Kapital gratis zur Verfügung stellen?‘ Dann haben wir Verständnis gezeigt, bei Energie, Wasser und Strom ist es auch so. Man wollte bei uns einfach eine angemessene Eigenkapitalverzinsung. Nach 2006 (nach Ablauf der Übergangs- oder Schonfrist für die Marktöffnung mit Ausschreibungen von Linien) wollten sie die vollen 5%, das ist die Million.»

485 Ein Bewusstsein, «dass man das nicht machen darf», bestand nach Angaben des Direktors VBL-intern nicht. Die Feststellungen im Bericht des BAV vom 15. Mai 2012, weder die Holdingstruktur noch die Verrechnungspraxis der VBL seien zu beanstanden, habe «eine hohe Relevanz für unser Handeln» gehabt. Wenn die VBL von Bestellern auf die Dividende angesprochen worden sei, habe sie jeweils gesagt, sie sei die falsche Ansprechperson, die Besteller müssten sich an die Stadt bzw. den Stadtrat wenden. Der VVL habe «immer den Sack gehauen, aber den Esel gemeint».

486 Entsprechend enttäuscht zeigte sich der Verwaltungsrat zuweilen, wenn die Stadt das Verhalten der Verantwortlichen der VBL AG nicht honorierte. So wurde beispielsweise nach der Information über das Controllinggespräch vom 1. Mai 2009 die Klage laut, dass «die städtischen Vertreter nicht merken, dass der VR seine Verantwortung im ureigensten Interesse der Stadt wahrnimmt und bestrebt ist, die Wertigkeit des Unternehmens vbl zu erhalten». Die derzeit erarbeitete neue Strategie trägt nach Angaben des Direktors indes der Erkenntnis Rechnung, dass «der finanzielle Spielraum in Zukunft massiv kleiner wird bzw. nur ausserhalb des öV-Geschäfts Gewinn gemacht werden darf» und «Vieles […] nun nicht mehr möglich» ist.

487 Im Stadtrat war der Zielkonflikt zwischen den Vorgaben der städtischen Eignerstrategie und regulatorischen Vorgaben bis in die letzte Zeit nicht Gegenstand von Diskussionen. Die Finanzdirektorin könnte sich nicht erinnern, dass dieser Konflikt im Stadtrat früher je zur Sprache gekommen wäre. Die übergeordneten strategischen Ziele seien seit der Auslagerung und Verselbständigung der VBL und der ewl immer «courant normal» gewesen. Es «war bekannt, es war seit jeher in unseren Büchern so drin. Es war im Stadtrat, seit ich dabei bin, nie ein Thema».

7.2 Holdingstruktur der vbl-Gruppe und konzerninterne Verhältnisse

7.2.1 Errichtung der Holdingstruktur

Konzernstrukturen bestanden in der vbl-Gruppe an sich bereits seit dem Erwerb der damaligen Gowa AG (heute vbl transport ag) durch die Verkehrsbetriebe Luzern AG im Jahr 2002.

Der Verwaltungsrat beschloss die Errichtung der heutigen Holdingstruktur im Grundsatz am 18. September 2009 und die konkrete Ausgestaltung mit der bisherigen VBL AG als Holdinggesellschaft als Eigentümerin aller Assets und Arbeitgeberin des gesamten Personals und der neu gegründeten vbl verkehrsbetriebe luzern AG als «Vertragspartnerin des öV-Bestellers», aber ohne eigene Infrastrukturen, Fahrzeuge und Angestellte, am 3. Dezember 2009.

488 Die Errichtung erfolgte auf den Zeitpunkt, zu dem das neue kantonale Gesetz vom 22. Juni 2009 über den öffentlichen Verkehr (öVG) in Kraft trat und der Verkehrsverbund Luzern (VVL) den bisherigen Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (ÖVL) und den Kanton als Besteller im Bereich regionaler Personenverkehr ablöste. Der Errichtung waren Änderungen der kantonalen Steuergesetzgebung, aber auch einigermassen heftige Auseinandersetzungen zwischen der VBL AG und dem ÖVL um Transparenz und Vertraulichkeit vorausgegangen. Der ÖVL sagte ein auf den 20. April 2009 angesagtes Treffen kurzfristig ab; am 18. Mai 2009 fand ein «Mediationsgespräch» unter Beizug eines Mitglieds des Stadtrats statt, das allerdings den Konflikt auch (noch) nicht zu lösen vermochte.

489 Für die Holdingstruktur wurden verschiedene Argumente ins Feld geführt, unter anderem der Umstand, dass die Verkehrsbetriebe Luzern AG mit der geänderten Steuergesetzgebung ihre bisherige Steuerbefreiung verloren hatte. Ein gewichtiges Anliegen war erklärtermassen die Möglichkeit, der Stadt auch in Zukunft eine Dividende ausrichten zu können. In den Diskussionen wurde als das «gewichtigste Argument für eine Holdingstruktur» die «Bewahrung der Möglichkeit» erwähnt, «weiterhin Gewinne zu erzielen und der Stadt als 100%-Eignerin weiterhin eine Dividende entrichten zu können». Auch nach der Errichtung der Holdingstruktur führte ein internes Papier von Anfang 2010 als «Hauptargumente für die gewählte Holdingstruktur» an erster Stelle die «Gewinnerzielung in der Muttergesellschaft» und die «Ermöglichung einer Dividende an die Stadt (in der Höhe von 5% auf dem Aktienkapital von 20 Mi. CHF)» an.

490 Im Vorfeld der Errichtung der Holdingstruktur wurde teilweise versichert, die neue Struktur diene nur der Sicherung von Gewinnen aus dem «Nicht-öV-Bereich» und damit der Transparenz und den Interessen der Besteller; eine Holdingstruktur würde «mit einem Schlag das Ist-Kosten-Transparenzproblem lösen». Als Argument für eine Holdingstruktur wurde unter anderem die Tatsache ins Feld geführt, dass die VBL AG nach der Einführung des Tellbusses Reisecars beschaffte und in das «Carreise-Business» eintrat, was «Massnahmen zur Entflechtung und sauberen Abtrennung der Geschäftsfelder» und schliesslich Überlegungen in Richtung Konzern- oder Holdingstruktur ausgelöst habe. Die «erhöhte Transparenz» einer Holdingstruktur betonte die VBL AG auch in einer schriftlichen Antwort auf eine Frage der Stadt im Vorfeld des Controllinggesprächs vom 1. Mai 2010. Sie argumentierte bei dieser Gelegenheit auch, mit der Aufspaltung der vbl in einen ‚öV-Teil' und einen ‚übrigen Teil' (Holdingstruktur) könnten «die in den marktwirtschaftlichen Bereichen erwirtschafteten Gewinne vor dem Zugriff des Bestellers (in Form von Abgeltungskürzungen) einigermassen geschützt werden».

491 Aus den Akten geht allerdings hervor, dass sich das Ziel der «Gewinnsicherung» keineswegs auf Gewinne aus nicht abgeltungsberechtigten Geschäftsbereichen beschränkte, sondern dass sehr wohl auch an die Sicherung von Mitteln gedacht war, die im Bereich des öffentlichen Verkehrs erwirtschaftet worden waren oder werden. Die geäufneten Reserven sollten erklärtermassen insbesondere auch mit Blick auf die «Erträge der letzten Jahre», die «vor allem im öV-Bereich erzielt» worden waren, vor dem Zugriff des Bestellers geschützt werden. Bekundet wurde die Absicht, «weiterhin 'Gewinn' realisieren zu können und nicht alles in die Reserven nach Personenbeförderungsgesetz Art. 36 zuweisen zu müssen». Die Schwierigkeiten hätten mit Art. 36 PBG begonnen, weil die VBL der Stadt nach dieser Vorschrift keine Dividende mehr ausrichten dürfe, doch seien mit der Neuorganisation (Errichtung der Holdingstruktur) «diese Probleme beseitigt» worden. Auf Art. 36 PBG nahm auch der für die Holdingstruktur beigezogene externe Berater Bezug. Er begründete die konkrete Ausgestaltung der Holdingstruktur mit der Möglichkeit, «am ehesten Gewinn z.H. der Aktionäre […] mit dem favorisierten Modell» zu generieren, «bei dem die öV-AG die vollen kalkulatorischen Kosten (insbesondere Zinsen ungeachtet ob FK oder EK) zahlen muss, was ja betriebswirtschaftlich auch das einzig Richtige ist»; erst wenn der Gesetzgeber einmal realisiere, «dass er den Betreibern eine vernünftige Rendite auf dem tatsächlichen Kapital zugestehen muss, wäre unter dem Gesichtspunkt der Dividendenwünsche ein Übergang zu einer weitergehenden Struktur sinnvoll».

492 Diese Äusserungen können nur so verstanden werden, dass die Holdingstruktur bewusst (auch) mit dem Ziel gewählt wurde, Gewinne auch aus dem Bereich öffentlicher Personenverkehrs «ins Trockene» zu bringen und die Regelung über die Gewinnverwendung in Art. 36 PBG – die einzig für Gewinne aufgrund

von Abgeltungen für den öffentlichen Personenverkehr gilt – zu umgehen. Für sich spricht auch das Argument, die geforderte Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER «würde die Position der vbl gegenüber dem Besteller entscheidend schwächen und auch die Konzernstruktur nutzlos machen». Eine Reihe von Äusserungen, auch aus der jüngeren Zeit, bestätigen, dass die Holdingstruktur und das konzerninterne Verrechnungssystem mit kalkulatorischen Zinsen jedenfalls bis zur Überarbeitung der Offerte 2018/2019 tatsächlich bewusst dazu eingesetzt wurden, um der VBL AG mit Erträgen aus dem öffentlichen Verkehr Gewinne und damit die Ausschüttung einer Dividende (Art. 675 Abs. 2 OR) zu ermöglichen. Dies gilt beispielweise für Präsentation der VBL AG an der Stadtratssitzung vom 30. Oktober 2019, in der erläutert wurde, die «Finanzierung der Dividende an die Stadt» erfolge unter anderem über einen «Anteil an den der öV-Tochter verrechneten kalkulatorischen Zinsen». Am 4. Februar 2020 erklärte der Direktor, die VBL AG werde die Dividende an die Stadt «in Zukunft ausschliesslich aus Gewinnen aus den Nebengeschäften erwirtschaften» müssen und mit «dem Wegfall der kalkulatorischen Zinsen» entfalle «ein grosser finanzieller Spielraum, den wir in Zukunft nicht mehr haben». Pointiert formuliert: Mit der Holdingstruktur und ihrer konkreten Ausgestaltung wurde das «Ist-Kosten-Transparenzproblem» nicht, wie vor der Errichtung in Aussicht gestellt, «mit einem Schlag» gelöst, sondern zu einem guten Teil (gezielt) geschaffen.

493 Die Idee einer Holdingstruktur wurde VBL-intern entwickelt. Hinweise darauf, dass sie von aussen angestossen worden wäre, sind den Akten nicht zu entnehmen. Externe Unterstützung wurde nicht für den Grundsatzentscheid (Holdingstruktur ja oder nein?), sondern für die konkrete Ausgestaltung der Struktur in Anspruch genommen. Der externe Berater hatte den Auftrag, unter den gegebenen Rahmenbedingungen (zeitliche Dringlichkeit, möglichst einfache und zukunftstaugliche Lösung) «den geeignetsten Lösungsansatz im Wesentlichen zu bearbeiten und aufzuzeigen». Es ging bei diesem Auftrag nach Angaben des Direktors darum, den «Spagat zwischen Gewinnerwartung der Stadt und dem Erfüllen der regulatorischen Rahmenbedingungen» zu überbrücken.

494 Die konkrete Ausgestaltung der Holdingstruktur entspricht der Empfehlung des externen Beraters. Sie wurde unter anderem aus Zeitgründen gewählt. Es bestand offenbar ein beträchtlicher Druck, die Struktur per 1. Januar 2010, d.h. auf die «Aera VVL» und den Ablauf der «Schonfrist» in Bezug auf die Steuerbefreiung der VBL AG hin, umzusetzen. Ein Modell mit der Verschiebung der Assets von der VBL AG zur neu gegründeten Tochtergesellschaft wäre schon aus zeitlichen Gründen nicht umsetzbar gewesen. Hinzu kam, dass die Lösung personalpolitische Auseinandersetzungen mit den Sozialpartnern vermied, weil die Arbeitsverhältnisse nicht auf eine neue Gesellschaft übertragen werden mussten.

495 Aus den Akten ist ersichtlich, dass sowohl die Holdingstruktur als solche als auch die konkrete Ausgestaltung im Verwaltungsrat nicht (durchwegs) unbestritten waren und zu Diskussionen Anlass gaben. Es hatte nach Angaben des Direktors «schon auch kritische Stimmen gegeben (Kann man das? Darf man das?)». Am Schluss sei es «dann aber ein bewusster Entscheid des VR» gewesen, der in der Folge umgesetzt worden sei.

496 Bedenken in Bezug auf die Rechtmässigkeit der Struktur kamen nur eher am Rand zur Sprache. Vorbeugende Massnahmen der VBL selbst oder der Stadt gegen allfällige unrechtmässige Vorkehren waren soweit ersichtlich kein Thema. Die VBL wollte nach eigenen Angaben «nie absichtlich gegen ein Bundesgesetz verstossen». Ein Mitglied des Stadtrats gibt an der Anhörung allerdings an, er könne sich erinnern, dass die frühere Vertreterin des Stadtrats im Verwaltungsrat im Stadtrat einmal gesagt habe, «man hätte die Holdingstruktur eventuell gemacht, damit der VVL nicht so genau Einsicht hat»; diese Bemerkung

habe ihn sehr beunruhigt.

7.2.2 Mitwirkung und Information der Stadt

497 Organe der Stadt Luzern wirkten im Entscheidprozess nicht förmlich mit. Die Information der Stadt war im Vorfeld der Errichtung der Holdingstruktur indes wiederholt ein Thema. Aktenkundig ist, dass für Anfang November 2009 eine Information «mittels Schriftstück» vorgesehen war und der Direktor am 26. Oktober 2009 zuhanden der Vertreterin des Stadtrats im Verwaltungsrat eine «Aktennotiz für die Information des Stadtrates über die bei der vbl AG geplante Holdingstruktur ab 1. Januar 2010» verfasste. Am 25. November 2009 fand, offenbar ausserhalb der Stadtratssitzung an diesem Datum (im Sitzungsprotokoll findet sich jedenfalls kein entsprechender Vermerk), eine Besprechung mit dem Stadtrat statt, die «positiv klärend» gewirkt habe. Zu diesem Zeitpunkt war die Errichtung der Holdingstruktur allerdings bereits beschlossene Sache; der Verwaltungsrat hatte seinen Grundsatzbeschluss am 18. September 2009 gefasst. Die durch den Direktor an der Anhörung erwähnte (in den eingesehenen Akten nicht näher dokumentierte) Sitzung zu diesem Thema vom 3. März 2010 hätte auf jeden Fall erst nach erfolgter Errichtung der Holdingstruktur stattgefunden.

498 Vor den Beschlüssen des Verwaltungsrats war die Errichtung einer Holdingstruktur offenbar im Anschluss an die Generalversammlung der Aktionäre vom 29. Mai 2009 thematisiert worden. Der für das Beteiligungscontrolling zuständige betriebswirtschaftliche Mitarbeiter der Finanzverwaltung, der die Stadt als Aktionärin an der Generalversammlung vertrat, habe für das Vorhaben Verständnis gezeigt. Als förmliche Zustimmung «der Stadt» oder des Stadtrats kann eine solche Erklärung allerdings nicht bezeichnet werden.

499 Gegenstand der Informationen zuhanden der Stadt war vor allem das Anliegen, die Dividende zu sichern. Von Gewinnen aus dem abgeltungsberechtigten öffentlichen Personenverkehr war in diesem Kontext soweit ersichtlich nicht die Rede. Die Aktennotiz vom 29. Oktober 2009 erwähnte die Möglichkeit, dass sich die VBL «auf dem Markt besser positionieren kann, wenn sie ihre marktwirtschaftlichen Aktivitäten klar vom öV-Kerngeschäft abgrenzt.» Auch die schriftliche Antwort auf Fragen der Stadt im Vorfeld des Controllinggesprächs vom 1. Mai 2009 erwähnte in diesem Zusammenhang nur die «in den marktwirtschaftlichen Bereichen erwirtschafteten Gewinne» und betonte im Übrigen den Vorteil erhöhter Transparenz.

7.2.3 Transferpreise

500 Die vbl ag bezog die Leistungen von der Konzernmutter gestützt auf jährliche Leistungsvereinbarungen für die einzelnen Leistungen, die für die VBL AG durch den Direktor und den damaligen Finanzchef und für die vbl ag durch andere Personen, offenbar durch die für die entsprechenden Kostenstellen Verantwortlichen, unterzeichnet wurden. Alle beteiligten Personen verfügen sowohl für die VBL AG als auch für die vbl ag über (identische) Zeichnungsberechtigungen. Förmliche Offerten wurden soweit bekannt nicht erstellt.

501 Die Transferpreise für ein neues Jahr wurden, ausgehend von den bisherigen Preisen, gegebenenfalls neuen Verhältnissen angepasst und damit im Wesentlichen ab dem Jahr 2010 mehr oder weniger «fortgeschrieben». Vereinbart wurden teilweise die tatsächlichen Aufwendungen, für die fixen Fahrzeugkosten kalkulatorische Zinsen für die Abschreibungen. Der kalkulatorische Zins betrug für das Jahr 2016 3.11

Prozent und für das Jahr 2017 3.0 Prozent.

502 Zur Bemessung der Transferpreise erklärte die VBL im Jahr 2010 anlässlich einer Präsentation der Holdingstruktur gegenüber Dritten, die (für alle Tochtergesellschaften gleich bemessenen) konzerninternen Verrechnungspreise würden «ergänzend» zur Ablieferung des Gewinns der «Nicht-öV-Tochter» (d.h. der vbl transport ag) an die Muttergesellschaft «justiert», um «die vom Eigner (Stadt Luzern) erwartete Dividende erwirtschaften zu können».

503 Die mit der Errichtung der Holdingstruktur verbundene Absicht der Sicherung von Gewinnen auch aus dem Bereich abgeltungsberechtigter öffentlicher Verkehr wurde somit in der Praxis tatsächlich umgesetzt. Dass die Muttergesellschaft insgesamt beträchtliche stille Reserven äufnen konnte, war nach eigenen Angaben der VBL «intern ein offenes Geheimnis (GL/VR)», diese Reserven seien jeweils «im umfassenden Bericht der Revisionsstelle transparent gemacht worden».

7.2.4 Rechnungslegung

504 Die Rechnungslegung der vbl-Gruppe erfolgt bis heute nach den Vorgaben des OR. Der Geschäftsbericht enthält jeweils die konsolidierte Erfolgsrechnung, die konsolidierte Bilanz, die konsolidierte Geldflussrechnung und den konsolidierten Eigenkapitalnachweis der Konzernrechnung sowie den Anhang zur Jahresrechnung. Angaben zum Rechnungsergebnis der einzelnen Tochtergesellschaften und namentlich der vbl verkehrsbetriebe luzern ag finden sich darin nicht.

505 Für interne Zwecke führte die VBL AG, entsprechend einem Beschluss des Verwaltungsrats vom Februar 2008, bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur zugleich eine Rechnung nach Swiss GAAP FER. Ein firmeneigener Abschluss nach diesem Standard mit Offenlegung unter anderem der stillen Reserven und ein externer (publizierter) Abschluss gemäss Rechnungslegung nach OR war auch ein «Meilenstein» der Unternehmens-Strategie vbl AG 2010 – 2014. Der Verwaltungsrat nahm jeweils auch vom Rechnungsergebnis nach Swiss GAAP FER und dem (mindestens teilweise deutlich höheren) Gewinn Kenntnis, der sich daraus ergab.

506 Die VBL kritisiert diese Feststellung in ihrer ersten Stellungnahme vom 11. September 2020 zum Berichtsentwurf als wahrheitswidrig. Der Abschluss für die Geschäftsjahre 2010 bis 2017 sei nicht nach Swiss GAAP FER erstellt worden, auch nicht zu internen Zwecken. Die entsprechenden Angaben im Bericht müssten «den Fakten entsprechen» und seien zu korrigieren. Diese Kritik und die Darstellung der VBL werden durch eine Reihe aktenkundiger Äusserungen, darunter förmliche Beschlüsse des Verwaltungsrats, widerlegt.[42] Der Verwaltungsrat beschloss an seiner 74. Sitzung vom 21. Dezember 2010 nach offenbar intensiver Diskussion, dass die Rechnungslegung der VBL AG nach aussen nach OR erfolgen soll, «ergänzt mit einer Mittelflussrechnung sowie Angaben zur Corporate Governance und auch zum Verschuldungsgrad, *intern ab 2011 zusätzlich auch nach Swiss GAAP FER*» (Beschluss 54/2020.2). Am Controllinggespräch vom 3. Mai 2011 teilte die VBL AG unter dem Titel *«Abschluss nach Swiss GAAP FER»* mit, dass «vbl für 2011 *den Jahresabschluss* nach Swiss GAAP FER erstellen wird, dies für interne Zwecke (VR)». Auch am Controllinggespräch vom 23. April 2012 kam unter dem Titel «Rückblick 2011, Projekte, Ergebnisse» der «*Jahresabschluss nach Swiss GAAP FER*» zur Sprache. Die VBL AG erinnerte

42 Die Hervorhebungen in den folgenden Zitaten finden sich teilweise nur hier und nicht im Original.

daran, dass sie vor einem Jahr bekanntgegeben habe, dass sie «für 2011 einen nur *intern und vertraulich zu behandelnden Jahresabschluss nach Swiss GAAP FER* erstellen wird». Sie erklärte in ihrer Präsentation, man wisse «intern, wie «wir in der Muttergesellschaft (= Holdinggesellschaft) nach Swiss GAAP FER abgeschnitten hätten», nämlich um Millionen besser als gemäss dem Abschluss nach OR, doch mache «es strategisch keinen Sinn, gegenüber dem VVL bzw. gegenüber Öffentlichkeit einen Abschluss nach Swiss GAAP FER zu publizieren, sondern einen solchen nach OR». Am Controlliggespräch vom 20. April 2015 informierte die VBL AG anhand einer Präsentation, dass der Rechnungsabschluss 2014 «erneut nach OR dargestellt und publiziert» werde, aber «für interne Zwecke auch so gezeigt» werde, «wie er nach Swiss GAAP FER ausfallen würde, um zu wissen, wie es dem Unternehmen ‚wirklich' geht». Unter dem Titel «*Abgleich Abschluss Swiss GAAP FER / OR*» zeigte die Präsentation für das Jahr 2014 einen erheblich (um Millionen) höheren Gewinn nach Swiss GAAP FER als gemäss OR. Zum Controllingespräch vom 22. April 2016 ist wiederum protokolliert: «Parallel zum publizierten OR Abschluss erstellt vbl einen *internen Abschluss nach Swiss GAAP FER* (nicht geprüft). Dieser *interne Abschluss* zeigt 2015 einen Gewinn [einigen Millionen] Franken». Die Protokolle zu den Controllinggesprächen und damit insbesondere auch die wiedergegebenen Zitate wurden in den folgenden Gesprächen jeweils ausdrücklich genehmigt. An der VR-Sitzung vom 17. September 2019 fasste der Verwaltungsrat den folgenden Beschluss: «Der VR nimmt den *nach Swiss GAAP FER erstellten, aber nicht revidierten Abschluss* zur Kenntnis».

507 Im Vorfeld der Errichtung der Holdingstruktur empfahl der externe Berater, dass mit der Umsetzung des vorgeschlagenen Modells «offiziell auf die Rechnungslegungsnormen nach Swiss GAAP FER umgestellt werden sollte», was für die Tochtergesellschaften keine Probleme aufgebe. Diese Empfehlung wurde nicht befolgt. Die Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER erfolgte auch nach 2010 ausschliesslich für interne Zwecke. Der mehr oder weniger ständig wiederholten Forderungen des VVL nach Einführung von Swiss GAAP FER hielt die VBL entgegen, dazu bestehe keine gesetzliche Verpflichtung und die Einführung würde dem Prinzip der «gleich langen Spiesse» der Transportunternehmen widersprechen. Intern wurde argumentiert, eine Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER «würde die Position der vbl gegenüber dem Besteller entscheidend schwächen und auch die Konzernstruktur nutzlos machen»; zwar würde die Transparenz nach aussen gefördert, doch verlöre die VBL AG «gleichzeitig ein wertvolles Instrument zur Gewinnsteuerung». Diese Äusserungen lassen keinen andern Schluss an den zu, dass neben der Errichtung der Holdingstruktur auch der Verzicht auf die (durch den Experten im Jahr 2009 seinerzeit empfohlene) «offizielle» Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER (auch) dem Ziel diente, erzielte Gewinne in der Konzernrechnung – auch aufgrund der Erträge im Bereich öffentlicher Personenverkehr – vor dem Zugriff der Besteller zu schützen und damit die Dividende an die Stadt Luzern zu sichern.

7.3 Auftritt und Geschäftstätigkeit der vbl ag

7.3.1 Auftritt und Selbstverständnis der Verantwortlichen der vbl-Gruppe

508 Die Verkehrsbetriebe Luzern AG als Konzernmutter und die «öV-Tochter» vbl verkehrsbetriebe luzern ag waren und sind nicht nur durch die alleinige Beherrschung der vbl ag durch die Holdinggesellschaft eng verbunden. Die Verwaltungsräte und die Geschäftsleitungen sind, entsprechend einer Ende 2009 explizit beschlossenen Vorgabe des Verwaltungsrats, in Personalunion besetzt; für die VR-Sitzungen der vbl ag wird offenbar kein besonderes Protokoll geführt.

509 Aus den Akten ist ersichtlich, dass in vielen Fällen nicht klar war, ob im konkreten Fall die Verkehrsbetriebe Luzern AG (Konzernmutter) oder die Tochter vbl verkehrsbetriebe luzern ag auftritt, und die Verantwortlichen offenbar oft wenig Gewicht auf Klarheit in diesem Punkt legten. Beispielsweise trug das Schreiben an das BAV vom 6. März 2018 im Zusammenhang mit der die vbl verkehrsbetriebe ag betreffenden subventionsrechtlichen Prüfung den Absender «Verkehrsbetriebe Luzern AG» und das folgende Schreiben vom 28. März 2018 in der gleichen Angelegenheit den Absender «verkehrsbetriebe luzern ag». Auch im Zusammenhang mit der Berichterstattung an die Stadt, insbesondere in der letzten Phase ab 2018, ist in vielen Fällen nicht ersichtlich, ob die Vertretungen der VBL im Namen der Konzernmutter oder ihrer öV-Tochter auftraten.

510 Zumindest die Konzernmutter (VBL AG) und die vbl verkehrsbetriebe luzern ag bildeten nach dem Selbstverständnis der Verantwortlichen ungeachtet ihrer rechtlichen Selbständigkeit offenbar mehr oder weniger eine Einheit. Diesem Selbstverständnis dürfte es auch zuzuschreiben sein, dass im Jahr 2013 nicht die vbl ag, die seit dem 15. Februar 2010 Inhaberin der Konzession für den regionalen Personenverkehr war, sondern – offenbar versehentlich – die VBL AG um Erneuerung der Konzession ersuchte, diese Konzession mit Verfügung des BAV vom 27. Januar 2014 auch erhielt und damit bis im August 2019 formell Inhaberin der Konzession war (vorne Ziffer 5.2). Im Verkehr mit den Bestellern und als Vertragspartnerin der Zielvereinbarungen mit dem VVL und (teilweise) dem BAV trat indes auch während dieser Zeit die vbl ag auf.

7.3.2 Verhältnis zu den Bestellern

511 Das Verhältnis zu den Bestellern im Bereich regionaler Personenverkehr erlebte unterschiedliche Phasen, war aber über weite Strecken durch Diskussionen und Auseinandersetzungen über fehlende Transparenz geprägt.

512 Während einer ersten «Schonfrist» nach ihrer Gründung erhielt die VBL AG mit Kenntnis und dem Einverständnis des ÖVL vorerst höhere als die gesetzlich vorgesehenen Abgeltungen. Das Unternehmen war dadurch in den ersten Jahren in der Lage, Gewinne zu erwirtschaften und Reserven zu bilden – auch deshalb, weil die Stadt bis 2005 auf eine Dividende verzichtete.

513 Später verschlechterte sich das Verhältnis zwischen der VBL AG und dem ÖVL sichtlich. Die VBL berichtete bereits am Controllinggespräch vom 23. April 2007, ihr werde durch den ÖVL «fehlende Transparenz attestiert». Anlass zu Auseinandersetzungen gaben tatsächlich in erster Linie Forderungen des ÖVL nach mehr finanzieller Transparenz und die Weigerung der VBL AG, diesen nachzukommen. Die VBL AG erwartete nach einer eher konfliktreichen Phase vom Wechsel zum VVL per 1. Januar 2010 eine Verbesserung des Verhältnisses zum Besteller. Erste Einschätzungen gingen auch durchaus in diese Richtung, doch traten nach verhältnismässig kurzer Zeit auch Konflikte mit dem VVL auf. Der VVL war es denn auch, der die Prüfung durch das BAV vom 15. Mai 2012 veranlasste und über dessen Ergebnis ernüchtert war.

514 Dass die VBL AG der Stadt seit dem Jahr 2006 eine Dividende bezahlte und der vbl ab für bestimmte konzerninterne Leistungen kalkulatorische Zinsen in Rechnung stellte, war den Bestellern bekannt. Diese Tatsache wird beispielsweise im Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 ausdrücklich erwähnt und gewürdigt und

war auch explizit Thema im Zusammenhang mit Gesuchen der vbl ag für die Anschaffung von Trolleybussen. Bekannt war mindestens teilweise auch der verrechnete konkrete Zinssatz. Der Direktor der VBL gibt dazu zu Protokoll, es habe «Diskussionen und Gespräche» gegeben, aber man sei auf der Seite der vbl «immer offen» gewesen:

> «Wir waren nicht immer gleicher Meinung, wir haben nie verheimlicht, dass wir kalk. Zinsen verrechnen, diese Zinsen sind im BAV-Bericht 2012, aber auch nachher in verschiedenen Dokumenten ausgewiesen, über die ganze Zeitperiode haben wir das nie verheimlicht. Das sieht man auch aus den Betriebsmittelbewilligungen (bei grösseren Investitionen). […] Die kalk. Zinsen sind in einer praktisch identischen Höhe.»

515 Informationen zu den internen Verhältnissen und tatsächlichen Aufwendungen der Konzernmutter verweigerte die VBL indes beharrlich mit dem Argument, die Besteller hätten keinen Anspruch auf Kenntnis solcher Interna. Der Präsident des Verbundrats kritisiert an der Anhörung, die vbl ag habe

> «nur dann etwas gemacht, wenn wir etwas von ihnen wollten. Wir mussten alles einfordern, je nach Rückmeldung bestand Anlass, weitere Abklärungen zu treffen. Wir haben dann den Gfeller+Partner-Bericht in Auftrag gegeben und ihnen zugestellt. Wir haben die VBL verschiedentlich darauf hingewiesen, sie haben aber nichts gemacht. Das hat im Verbundrat Ernüchterung ausgelöst.»

516 Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat bemerkt dazu, «die VBL hätten eine Spur kooperativer sein können gegenüber dem VVL»; man habe «stets nur so viel bekannt gegeben, wie notwendig war».

517 Die vbl ag legte zwar wie erwähnt explizit offen, dass sie der Muttergesellschaft für die fixen Fahrzeugkosten kalkulatorische Zinsen bezahlte und bezifferte diese mindestens teilweise auch ausdrücklich. Sie legte beispielsweise im Controllingbericht vom 28. März 2018 dar, dass sich der kalkulatorische Zins in den letzten Jahren um 3 Prozent bewegt habe.

518 In andern Punkten informierte die vbl demgegenüber nicht einwandfrei. Aktenkundig ist namentlich, dass der VVL in den Verhandlungen über die Zielvereinbarung 2017 – 2021 immer wieder kritisierte, es sei unklar, ob auch die vbl ag zum Gewinn der Muttergesellschaft beiträgt, und aus diesem Grund eine Bestätigung der vbl ag verlangte, «dass in den mit der VBL AG vereinbarten Kostensätzen, die den Offerten zugrunde gelegt werden, weder Gewinnanteile, Eigenkapitalverzinsung noch Überabschreibungen eingerechnet werden». Der VVL verstand diese Forderung offenkundig so, dass konzerninterne Abgeltungen nur die Ist-Kosten der Muttergesellschaft abdecken dürfen. Dies ergibt sich aus zahlreichen Äusserungen im Rahmen der Verhandlungen. Der VVL betonte beispielsweise, ihm sei die «Gesamtsicht mit Spartenbetrachtung ‚abgeltungsberechtigt' / ‚nicht abgeltungsberechtigt' wichtig», und äusserte die Vermutung, dass «bspw. Transferpreise zu hoch sind und Gewinnanteile in der abgeltungsberechtigten Sparte versteckt sind». Um die Zweifel auszuräumen, sei «es für die Besteller wichtig zu wissen, wie hoch die Ist-Transferpreise sind, oder es ist darzulegen, wie sich die Plan-Transferpreise zusammensetzen (steckt z.B. ein Risiko- oder Gewinn- resp. Dividendenzuschlag darin)». Der VVL wollte «sicherzustellen, dass Gewinne, die in den abgeltungsberechtigten Sparten erzielt werden, dort verbleiben (also in den entsprechenden Reserven verbucht werden)», und «die Aufteilung zwischen öV und dem ‚Rest' sehen».

519 Die vbl ag bestätigte in der Zielvereinbarung schliesslich förmlich, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind». Diese Erklärung kann vor dem Hintergrund der geführten Verhandlungen nach Treu und Glauben nicht anders als so verstanden werden, dass die Transferpreise unabhängig davon, ob sie kalkulatorischer Natur sind oder nicht, grundsätzlich nicht mehr als den tatsächlichen Aufwand der VBL AG abdecken und nicht – wie die

vbl ag im Jahr 2010 selber erklärte – so «justiert» sind, dass die Muttergesellschaft «die vom Eigner (Stadt Luzern) erwartete Dividende erwirtschaften» kann. Die Bestätigung in der Zielvereinbarung muss unter diesen Umständen als wahrheitswidrig bezeichnet werden. Dementsprechend trifft auch die wiederholt vorgetragene Behauptung, die vbl habe das mit dem VVL und dem BAV Vereinbarte «uneingeschränkt eingehalten», nicht zu.

520 Dass die vbl-Gruppe entgegen der Erklärung der vbl ag im Controllingbericht Gewinne gezielt auch mit den konzerninternen Erträgen aus dem abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr generierte, geht auch aus verschiedenen Äusserungen der VBL selbst hervor. Noch im Rahmen der Orientierung des Stadtrats vom 30. Oktober 2019 erläuterte die VBL AG in ihrer Präsentation, die «Finanzierung der Dividende an die Stadt» – und damit die Erwirtschaftung eines entsprechenden Gewinns der Muttergesellschaft (Art. 675 Abs. 2 OR) – erfolge unter anderem über einen «Anteil an den der öV-Tochter verrechneten kalkulatorischen Zinsen». Im Übrigen ging offenkundig auch die vbl ag selbst davon aus, dass (überhöhte) kalkulatorische Zinsen einer Eigenkapitalverzinsung gleichkommen. Dies ergibt sich beispielsweise auch der Erklärung im Controllingbericht vom 29. März 2019, in welchem die vbl ag nach Elimination der kalkulatorischen Zinsen erklärte, die ihr durch die VBL AG verrechneten Leistungspreise beinhalteten «keine kalkulatorischen Zinsen und **somit** auch keine Eigenkapitalverzinsung».

521 An der vorstehenden Beurteilung ändert der Einwand der VBL in ihrer ersten Stellungnahme vom 11. September 2020 nichts, die Zielvereinbarung 2017 – 2021 sei «einzig und aktenkundig im Namen der vbl ergangen» und weder sie noch der VVL oder das BAV seien «je von einer ‚wirtschaftlichen Einheit' von VBL und vbl ausgegangen». Ob im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr «Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt» werden, richtet sich einzig danach, ob die durch die vbl ag abgegoltenen Leistungen solche Zuschläge oder Zinsen beinhalten – unabhängig davon, ob die vbl ag und die VBL AG eine wirtschaftliche Einheit bilden oder nicht.

522 In dieser Form ebenfalls unzutreffend war auch die Erklärung der vbl ag vom 21. Mai 2015, die Forderungen des VVL vom 6. Februar 2015 seien sowohl im Verwaltungsrat als auch mit der Stadt behandelt und diskutiert worden und «sowohl der Verwaltungsrat als auch die Stadt Luzern» lehnten «es ab, die von der VVL-Geschäftsstelle gestellten Forderungen zu erfüllen». Im Verwaltungsrat war im Zusammenhang mit den verschiedenen Forderungen des VVL einzig die Einführung von Swiss GAAP FER diskutiert worden. Die Stadt bildete sich dazu keine mehr oder weniger konsolidierte Meinung und fasste dazu – entgegen dem, was der Erklärung der vbl ag entnommen werden müsste – namentlich keinen förmlichen Beschluss. Zumindest von einer offiziellen Stellungnahme im Sinn der Erklärung der VBL konnte auf jeden Fall nicht die Rede sein.

523 Auch bei andern Gelegenheiten zeigte sich, dass die Einschätzung und die Erwartungshaltung der VBL in Bezug auf Äusserungen der Stadt nicht durchwegs den Absichten oder Möglichkeiten der städtischen Stellen selbst entsprach. Dies zeigt neben der Kontroverse um die Zustimmung der Stadt zur Rückzahlung der rund 16 Millionen Franken bespielsweise auch die Art und Weise, wie das Gespräch der VBL mit der Finanzdirektorin und der Stabsstelle politisches Controlling (heute: Stabsstelle Beteiligungscontrolling) vom 20. August 2018 dargestellt wird. Die VBL gibt an, es sei ihr Ziel gewesen, «den Spielraum aus städtischer Sicht auszuloten und die Erwartungshaltung der Stadt abzuholen sowie den Rückhalt für eine nachhaltige und ‚VVL-konforme' Lösung für die Beibehaltung der Eigenkapitalverzinsung […] einzuholen». Die Finanzdirektorin betont demgegenüber, dass bei dieser Gelegenheit Zugeständnisse der Stadt

weder erfolgt seien noch hätten gemacht werden können; eine verbindliche Haltung «der Stadt» könnte im Übrigen «ohnehin nur mit [einem förmlichen] Stadtratsbeschluss abgeholt werden».

524 In andern Fällen war die Information der vbl ag entgegen anders lautenden Äusserungen, auch in der Tagespresse, demgegenüber korrekt. Sie legte beispielsweise auf entsprechende Frage des VVL hin im Controllingbericht vom 28. März 2018 offen, dass konzernintern nicht «effektive Zinsen», sondern kalkulatorische Zinsen verrechnet werden. Als solche zutreffend war ebenso die erwähnte Angabe im Controllingbericht vom 29. März 2019, die verrechneten Leistungspreise enthielten «keine kalkulatorischen Zinsen und somit auch keine Eigenkapitalverzinsung». Diese Angabe traf für die (nachträglich geänderte) Rechnung 2018 zu. Sie war aber auch so formuliert, dass sie bei verschiedenen Stellen offenkundig den Eindruck erweckte, sie beziehe sich ganz generell auf die Verrechnungspraxis der vbl-Gruppe und nicht nur auf das letzte Rechnungsjahr.

7.3.3 Überprüfung der Struktur, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung durch das BAV

525 Der Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 diente der VBL in der Folge regelmässig als Begründung und Rechtfertigung ihrer Verrechnungspraxis. Er attestierte der vbl ag tatsächlich, dass die Kosten und Erlöse den abgeltungsberechtigten und nicht abgeltungsberechtigten Sparten verursachergerecht zugewiesen werden und eine Quersubventionierung zwischen den Tochtergesellschaften resp. den Sparten Ortsverkehr und Regionalverkehr ausgeschlossen werden kann. Der Bericht hält explizit fest, dass die fixen Fahrzeugkosten pro Fahrzeugkategorie unter anderem kalkulatorische Zinsen und Abschreibungen enthalten und mit den der vbl ag verrechneten Sätzen bzw. kalkulatorischen Zinsen das unternehmerische Risiko angemessen berücksichtigt wird. Bestätigt wird ebenso, dass die Vorschriften über die Bildung der Reserven in Art. 36 PBG im Regional- und Ortsverkehr eingehalten sind und die VBL AG (Muttergesellschaft) nicht den spezialgesetzlichen Bestimmungen über die öV-Gesellschaften unterliegt. Bemerkt wird allerdings auch, dass die Personalunion in den drei Geschäftsleitungen und die Eigner- und Bestellerziele zu Ziel- und Interessenkonflikten führen können und es für die Besteller «deshalb naheliegend» ist, dass «sie über die notwendigen Informationen verfügen müssten, um die Angemessenheit der vereinbarten Verrechnungssätze u.a.m. überprüfen und beurteilen zu können». Zum zweiten Punkt hält der Bericht fest, dass das BAV im Rahmen der Prüfung «vollständige Akteneinsicht inkl. Offenlegung der Buchhaltungsunterlagen» nur für die vbl ag erhielt und zur Muttergesellschaft VBL AG «lediglich punktuelle Auskünfte zu den Schnittstellen und Leistungen für den öV-relevanten Teil erteilt» wurden.

526 Eine erste Version des Prüfberichts lautete nach VBL-internen Angaben noch anders, doch habe die Geschäftsleitung «dann aber in wesentlichen Punkten eine Verbesserung erreichen» können, «indem sie den Bericht in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte».

7.3.4 Warnsignale

527 Die Revisionsstelle der vbl-Gruppe beanstandete die konzerninternen Verrechnungen soweit ersichtlich nicht förmlich. Der Leiter Finanzen & IT gibt an der Anhörung an, es habe «nicht Warnungen, aber Feststellungen dazu» gegeben. Aktenkundig ist, dass die erste Revisionsstelle in ihrem ausführlichen Bericht an den Verwaltungsrat zur Rechnung des Vorjahres wiederholt, namentlich in den Jahren 2012, 2014 und 2015, auf das den Entscheiden betreffend Transferpreise «inhärente Risiko» aufmerksam machte, dass

«Behörden diese sowohl aus steuerrechtlicher als auch aus subventionsrechtlicher Perspektive hinterfragen». Diese Bemerkungen erfolgten allerdings offenbar in erster Linie aus steuerlicher Perspektive. Auf das Jahr 2016 hin wurde die Revisionsstelle ausgewechselt. Ab diesem Zeitpunkt finden sich soweit ersichtlich in den umfassenden Berichten an den Verwaltungsrat keine entsprechenden Bemerkungen mehr. Die Revisionsstelle hatte sich nach Angaben des Leiters Finanzen & IT allerdings auch ausdrücklich «ausbedungen, dass die Transferpreise nicht Bestandteil des Prüfauftrags bilden». Einen entsprechenden Vorbehalt brachte die Revisionsstelle denn jeweils auch tatsächlich an, beispielsweise im umfassenden Bericht an den Verwaltungsrat vom 29. März 2019.

528 Die Forderungen des VVL an die vbl ag, namentlich im Rahmen der Verhandlungen über die Zielvereinbarung 2017 - 2012, waren in der Sache klar. Der VVL brachte immer wieder die Vermutung zum Ausdruck, die VBL AG erwirtschafte auch mit Abgeltungen der vbl ag Gewinne, und verlangte von der vbl ag die Offenlegung der konzerninternen Verhältnisse und schliesslich eine Bestätigung, dass «im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind». Die klaren Forderungen hätten der vbl ag schon vor 2018 zumindest als Warnsignal dienen müssen, dass die den tatsächlichen Zinsaufwand der Konzernmutter deutlich übersteigenden kalkulatorischen Zinsen zum Problem werden könnten, auch wenn die vbl ag explizit wiederholt erklärt hatte, dass die VBL AG solche Zinsen verrechnet. Bereits am 2. Februar 2010 kam im Verwaltungsrat zur Sprache, dass die konzerninternen Verrechnungen «ein gewisses Gefahrenpotential in sich» bergen, «jedenfalls hinsichtlich deren Klärung», und wenig später wurde beklagt, die Geschäftsstelle des VVL habe «im Gegenzug Forderungen gestellt, deren Erfüllung die Ertragslage von vbl bedroht».

529 Bereits vor dem Bekanntwerden der PostAuto-Affäre waren somit bestimmte Warnsignale erkennbar. Sie kamen bei den Verantwortlichen der vbl-Gruppe mindestens punktuell offenkundig auch an.

7.3.5 Würdigung

530 Die VBL hat sich zur Begründung und Rechtfertigung ihres Verhaltens bis 2017 wiederholt auf den Grundsatz von Treu und Glauben berufen. Der Direktor räumt an der Anhörung ein, man sei möglicherweise «ein bisschen naiv, unbedacht, zu wenig kritisch» gewesen. Aber erst nach dem Postautoskandal sei «die Welt dann anders» gewesen. Vor diesem Zeitpunkt habe man das Risiko «nicht als solches erkannt, weil man aufgrund des BAV Berichtes 2012 immer davon ausgegangen ist, dass die Konzernstruktur und die Leistungsverrechnung korrekt sind». Man habe «nicht erkannt, dass die Leistungsverrechnung bzw. die Verrechnung von kalkulatorischen Zinsen ein Risiko ist. Erst seit Postauto (und dann E&Y) hat man realisiert, dass dies ev. heikler ist».

531 Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass die VBL schon vor 2018 durchaus Anlass hatte oder gehabt hätte, das eigene Verhalten kritisch zu hinterfragen. Bekannt waren nicht nur entsprechende – wenn auch einigermassen allgemein gehaltene – Hinweise der Revisionsstelle, sondern auch die in der Sache klaren Forderungen des VVL. Das BAV hatte zwar im Bericht vom 15. Mai 2012 tatsächlich weder die Struktur noch die Transferpreise und Rechnungslegung beanstandet, sondern im Gegenteil die Zulässigkeit kalkulatorischer Zinsen explizit bejaht, was der VBL als Argument für das eigene Verhalten dienen mochte. Die Feststellungen des BAV sind allerdings aus verschiedenen Gründen zu relativieren und auch nicht so eindeutig, wie dies gerne dargestellt wurde. Der Bericht betonte zunächst auch, dass die Besteller

«über die notwendigen Informationen verfügen müssten, um die Angemessenheit der vereinbarten Verrechnungssätze u.a.m. überprüfen zu können» – was der VVL in der Folge auch forderte, aber die VBL nicht zuliess. Zu berücksichtigen ist im Weiteren, dass das Zinsniveau bereits im Jahr 2012 tief, aber doch noch deutlich höher als in den nachfolgenden Jahren war, und die Angaben zur Angemessenheit der kalkulatorischen Zinsen kaum «Ewigkeitswert» beanspruchen können. Wie die Korrespondenz im Zusammenhang mit den beantragten Betriebsmitteln (Beschaffung von Doppelgelenktrolleybussen) und namentlich die E-Mail des VVL vom 23. März 2012 zeigt, war die konkrete Höhe kalkulatorischer Zinsen bereits im Frühjahr 2012 ein Thema und Gegenstand von Auseinandersetzungen. Zu beachten ist auch, dass die Prüfung durch das BAV nach interner Beurteilung der VBL mit gewisser Zurückhaltung erfolgte (erwähnt wurde, dass «die Herren des BAV nicht die Absicht hätten, das vbl-Modell zu kritisieren, sondern im Gegenteil deren Rechtmässigkeit bestätigen möchten, sofern nicht irgendwelche neuen Erkenntnisse dagegen sprechen würden»). Intern wurde auch vermerkt, ein erster Entwurf hätte den VVL «direkt zu weiteren Abklärungen» animiert, weil er festgehalten habe, «dass verschiedene Aspekte der vbl-Holdingstruktur nicht überprüft worden seien, so etwa die Berechtigung der Verrechnungssätze», doch habe die Geschäftsleitung «dann aber in wesentlichen Punkten eine Verbesserung erreichen» können, «indem sie den Bericht in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte». Unter diesen Umständen kann der Bericht des BAV kaum als einwandfreier «Persilschein» dienen. Eine etwas selbstkritischere Haltung wäre am Platz gewesen. Auf jeden Fall entband der Bericht die Verantwortlichen nicht von der Pflicht, das anwendbare Recht korrekt anzuwenden. Mit seinen (klaren) Bemerkungen zu den Informationsbedürfnissen der Besteller hätte er die VBL auch veranlassen müssen, der oft und mit Nachdruck, aber im Ergebnis erfolglos erhobenen Forderung des VVL nach Offenlegung der tatsächlichen Verhältnisse nachzukommen.

7.4 Folgen der PostAuto-Affäre

7.4.1 Allgemeines

532 Das BAV vertrat nach einer zunächst zurückhaltenden Praxis im Anschluss an die PostAuto-Affäre eine klare Haltung. Es legte sein Verständnis der anwendbaren Bestimmungen im ausführlichen Schreiben vom 28. Februar 2018 an die subventionierten Transportunternehmen – soweit ersichtlich erstmal in dieser Form – einlässlich dar und verlangte in der Folge von den Unternehmen neue Bestätigungen und Unterlagen. Die Ausführungen in diesem Schreiben entsprechen allerdings in der Sache in verschiedenen Punkten durchaus der Position, die das BAV und der vor allem der VVL bereits im Rahmen der Verhandlungen über die Zielvereinbarung 2017 – 2021 eingenommen hatten.

7.4.2 Bericht Ernst & Young

533 Die VBL reagierte auf das Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 bemerkenswert rasch und lud bereits am 2. März 2018 zwei Unternehmen zur Offertstellung für eine interne Prüfung ein. Der Direktor erklärt an der Anhörung zum Auftrag, die VBL habe den Auftrag erteilen wollen, «die regulatorischen Vorgaben bzw. deren Einhaltung durch die VBL zu prüfen». Sie habe sich zuerst «ein Testat (i.S. eines Prüfsiegels)» erhofft, was aber nicht möglich gewesen sei. Dass der Bericht zunächst in erster Linie der Bestätigung der Haltung der VBL dienen sollte, geht auch aus andern Äusserungen hervor, beispielsweise aus der Erklärung gegenüber dem Verwaltungsrat, es gehe «um ein Follow-Up bzw. inhaltliche Bestätigung

des seinerzeitigen BAV-Berichtes». Der Management Letter Ernst & Young konnte dieser Erwartung allerdings nicht entsprechen. Er zeigte nach Angaben des Direktors auf,

> «wo im Kalkulationsschema gewisse Risiken bestehen. Die Empfehlung war, die Risiken anzugehen. Es gab daraufhin dann einen Auftrag an die GL […]. Das ging einher mit den Gesprächen und Offertnachverhandlungen mit VVL/BAV. Es lief Vieles parallel, am Ende haben wir dann die kalk. Zinsen ausgerechnet. Mit der Umstellung auf die Ist-Kosten waren alle Punkte des E&Y-Berichts bereits umgesetzt, rückwirkend per 1.1.2018».

534 In der Sache äussert sich der Management Letter in verschiedenen Punkten tatsächlich einigermassen klar. Er hält namentlich fest, nach dem Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 müsse «davon ausgegangen werden, dass die Kosten durch Holdingstrukturen nicht höher ausfallen dürfen als wenn die Aufwände direkt in den öV-Töchtern angefallen wären».

535 Der Verwaltungsrat wurde am 23. März 2018 zunächst im Rahmen einer «Nebenbemerkung» über den Prüfauftrag an Ernst & Young informiert. Er erhielt den Management Letter selbst für die Sitzung vom 18. Mai 2018, d.h. kurz nach dessen Zustellung an die VBL.

536 Die im Management Letter angesprochenen Punkte waren in der Folge mindestens teilweise Gegenstand der Aussprache des VVL und des BAV mit der vbl ag vom 4. Juli 2018, an welcher die Offerte für die Fahrplanjahre 2018/2019 und offene Fragen der Besteller zum Controllingbericht der vbl ag vom 28. März 2018 besprochen werden sollten. Den Unterlagen ist allerdings zu entnehmen, dass die vbl ag nicht, wie durch den Bericht Ernst & Young deutlich empfohlen, aus eigener Initiative den Kontakt zu den Bestellern suchte. Die Besprechung war offenbar seit Längerem gestützt auf eine Doodle-Umfrage des VVL vom 4. Mai 2018 vereinbart worden, konnte aber aus terminlichen Gründen (Verhinderungen, Ferien) offenbar nicht früher stattfinden.

537 Die VBL betont wiederholt, sie habe nach Vorliegen des Management Letters Ernst & Young umgehend reagiert, auch gegenüber den Bestellern. Sie erwähnt beispielsweise in der diesem Bericht beigelegten Stellungnahme vom 25. September 2020 unter dem Titel «VBL hat rasch und konsequent gehandelt» den Auftrag zur betriebswirtschaftlichen Prüfung an Ernst & Young, die «Anpassung der Abrechnung nach Ist-Kosten 2018 und 2019 (ohne kalkulatorische Zinsen, ohne Verrechnungspreise)» und «Gespräche mit dem VVL, aus denen schliesslich die externe Untersuchung von Gfeller + Partner resultierte». Sie verweist in einer späteren (kurzen) Stellungnahme auf die E-Mail der vbl ag vom 25. April 2018, die «klar aufzeigt», dass die vbl ag «proaktiv den Kontakt mit dem VVL und dem BAV suchte». Auch aus den offengelegten Protokollen der Verwaltungsratssitzungen vom 18. Mai und 29. Juni 2018 sei ersichtlich, dass «wir von uns aus sehr aktiv waren und den Kontakt mit dem VVL und dem BAV suchten und pflegten».

538 Aus der Chronologie der Ereignisse (vorne Ziffer 6.4) geht hervor, dass das BAV und der VVL auf die Angaben im Controllingbericht vom 28. März 2018 zum Geschäftsjahr 2017 reagierten und die vbl ag aufforderten, die Offerte für die Jahre 2018 und 2019 im Sinn der Vorgaben des BAV anzupassen. Die Aussprache vom 4. Juli 2018 war das Ergebnis dieser Interventionen und erfolgte nicht auf Initiative der vbl ag. In den Akten findet sich kein einziger Hinweis darauf, dass die vbl ag nach Vorliegen des Management Letters selbst aktiv geworden wäre (die E-Mail vom 25. April 2018 war offenkundig eine Reaktion auf die Intervention des BAV vom 12. April 2018; sie erfolgte im Übrigen einige Zeit vor der Abgabe des Berichts durch Ernst & Young). Der VVL hat auf telefonische Rückfrage hin angegeben, dass die vbl ag nach Vor-

liegen des Berichts bei keiner Gelegenheit in dieser Sache aktiv auf den VVL zuging. Unter diesen Umständen muss die Angabe, die VBL habe nach Vorliegen des Management Letters Ernst & Young aktiv das Gespräch mit dem VVL und dem BAV gesucht, aus unwahr und aktenwidrig bezeichnet werden.

539 Der Verwaltungsrat stellte den Management Letter der Stadt vorderhand nicht zu. Er beschloss erst an der Sitzung vom 6. März 2020 auf «offizielles» Ersuchen des Stadtrats, den Bericht dem Stadtrat auszuhändigen, mit der Auflage, dass er nur nach Rücksprache mit der VBL Dritten zugänglich gemacht und im Rahmen der Stellungnahme des Stadtrats zu den am 28. Februar und am 2. März 2020 eingereichten dringlichen Interpellationen nicht erwähnt werden darf.

540 Die VBL macht geltend, die Stabsstelle für politisches Controlling (heute: Stabsstelle für Beteiligungscontrolling) habe im fraglichen Zeitpunkt über das System «Sherpany» jederzeit Zugriff auf die Akten des Verwaltungsrates der VBL gehabt und somit auch über die entsprechenden Informationen wie z.B. den Bericht Ernst & Young verfügt. Dass die Stabsstelle Zugriff hatte, dürfte unbestritten sein; ob sie vom Management Letter Ernst & Young auch tatsächlich Kenntnis hatte, ist nicht bekannt, kann aber für die Beantwortung der Frage, wie **der Verwaltungsrat** reagiert hat (Frage 23), auch offengelassen werden. Die Stabsstelle erfüllte nach Art. 6 des Reglements vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling jedenfalls im Jahr 2018 eine Doppelfunktion. Sie unterstützte nicht nur die Controllingstelle der Stadt, sondern ebenso die Mitglieder des Stadtrats bei der Ausübung ihrer Tätigkeit als Mitglied des Führungsorgans der externen Leistungserbringer. Zugriff auf die Akten des Verwaltungsrats hatte sie im Zusammenhang mit dieser zweiten Funktion.

7.4.3 Neuverhandlung der Offerte 2018/2019

541 Die Besprechung der Offerte der vbl ag für die Jahre 2018/2019 vom 4. Juli 2018 war gewissermassen die praktische Umsetzung der Erkenntnisse aus der PostAuto-Affäre. Zur Sprache kamen namentlich die konzerninternen Transferpreise, zu deren Offenlegung die Beteiligten unterschiedliche Ansichten vertraten, und kalkulatorische Zinsen. Das BAV und der VVL forderten eine Elimination der kalkulatorischen Zinsen und eine Verrechnung der Ist-Kosten spätestens in der Ist-Rechnung 2018. Das BAV – das nur einen kleinen Teil der Abgeltungen (in der Grössenordnung von 2 Prozent) leistet – erachtete die Rechnung 2017 als abgeschlossen. Demgegenüber behielt sich der VVL ausdrücklich vor abzuklären, «wie mit den Rechnungen 2010 – 2017 umgegangen werden soll».

542 Eine rückwirkende Überprüfung der Abgeltung früherer Jahre durch den VVL kam somit bereits am 4. Juli 2018 explizit zur Sprache. Der VBL war nach eigenen Angaben jedenfalls nach dem 4. Juli 2018 denn auch bewusst, «dass die Absicht besteht, rückwirkend Rechnungen anzuschauen». Sie thematisierte diese Möglichkeit selbst namentlich auch an der Aussprache mit der GPK des Grossen Stadtrats am 18. Oktober 2018 mit dem Hinweis: «Verkehrsverbund Luzern (VVL) […] will rückwirkende Revision vergangener Rechnungen». Entschieden wurde am 4. Juli 2018 schliesslich, dass die kalkulatorischen Zinsen aus der Ist-Rechnung (ab 2018) und Offerten (ab 2018/20189) herauszurechnen sind bzw. nicht eingerechnet werden dürfen. Die vbl ag werde die überarbeiteten Offerten 2018/2019 bis Ende August unterbreiten.

7.4.4 Bericht Gfeller + Partner AG und Folgen

543 Die durch den VVL seit Anfang November 2018 in Aussicht genommene Überprüfung nahm einige Zeit in Anspruch. Dafür wurde zunächst die kantonale Finanzkontrolle angefragt, welche den Auftrag allerdings nicht annehmen wollte oder konnte. Die Suche nach einer geeigneten Revisionsstelle gestaltete sich offenbar schwierig. Die Gfeller + Partner AG konnte erst Ende Mai / Anfang Juni 2019 beauftragt werden. Sie unterbreitete ihren Bericht am 4. November 2019 und stellte darin namentlich dar, wie sich der tatsächliche Finanzaufwand der VBL AG im Vergleich zu den verrechneten kalkulatorischen Zinsen verhielt. Die Berechnung ergab, dass die Differenz für den Zeitraum 2010 – 2017 gut 16 Millionen Franken betrug.

544 Diese Erkenntnis veranlasste den Verbundrat an seiner Sitzung vom 24. Januar 2020, den genannten Betrag von der vbl ag zurückzufordern und in diesem Zusammenhang weitere Forderungen, unter anderem betreffend Aufgabe der Holdingstruktur und Einführung von Swiss GAAP FER, zu stellen. Der Präsident des Verbundrats informierte die VR-Präsidentin der VBL am 31. Januar 2020 vorerst telefonisch und am 2. Februar 2020 per E-Mail über die Forderungen des Verbundrats.

545 Die Forderungen kamen für die VBL nach eigenen Angaben überraschend. VBL-intern habe man allenfalls an die stillen Reserven, aber nicht an kalkulatorische Zinsen gedacht, obwohl diese seit Jahren ein «Zankapfel» in der Auseinandersetzung mit dem VVL gewesen waren.

7.5 Kenntnisstand des Verwaltungsrats

546 Der Verwaltungsrat wurde in der Regel umfassend über aktuelle Ereignisse und interne Einschätzungen des Managements informiert. Der Direktor oder die Geschäftsleitung unterbreitete dem Verwaltungsrat regelmässig umfangreiche Unterlagen zu einzelnen Geschäften. Hinweise darauf, dass das Management bestimmte Sachverhalte vor dem Verwaltungsrat verheimlichte, wären nicht ersichtlich. Die vorne unter Ziffer 7.2.1 wiedergegebenen Äusserungen zur Errichtung der Holdingstruktur mit Ausnahme der Aussage, die Verrechnungspreise würden mit Blick auf die Dividende an die Stadt «justiert», waren dem Verwaltungsrat bekannt. Sie fielen entweder in der Diskussion im Verwaltungsrat selbst oder befanden sich in Unterlagen zu VR-Sitzungen.

547 Informiert wurde der Verwaltungsrat jeweils auch über Verhandlungen und Auseinandersetzungen mit Bestellern, wobei anzunehmen ist, dass er in dieser Hinsicht nicht jede Einzelheit, insbesondere zu den an den Gesprächen gefallenen Voten, kennen konnte. Zu Forderungen und Kritik am Verhalten der vbl ag wurde dem Verwaltungsrat regelmässig, unter anderem unter Bezugnahme auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012, versichert, die vbl ag verhalte sich rechtlich einwandfrei. Ein ehemaliges Mitglied des Verwaltungsrats erhielt nach eigenen Angaben nicht von Anfang an die gewünschten Auskünfte über die finanziellen Verhältnisse. Man habe erst nach einer gewissen Zeit begonnen, «transparenter Auskunft zu geben» und «mehr Details und Hintergründe über die Zahlen offenzulegen».

548 Über die Folgen der PostAuto-Affäre und interne Erkenntnisse war der Verwaltungsrat grundsätzlich gut informiert. Er erhielt am 23. März 2018 Kenntnis vom Prüfauftrag an Ernst & Young und an der Sitzung vom 18. Mai 2018 den Management Letter und fasste dazu auch verschiedene Beschlüsse. Ebenfalls informiert war der Verwaltungsrat über die Aussprache und Neuverhandlung der Offerte für die Jahre 2018 und 2019 am 4. Juli 2018. Er erhielt dazu neben der Aktennotiz des VVL auch eine VBL-internes Protokoll. Allerdings waren einzelne Informationen beschönigend. An sich erkannte Risiken wurden mindestens

teilweise verharmlosend dargestellt. Das gilt etwa für die – entgegen der Darstellung der VBL sehr wohl vom Management und nicht vom Verwaltungsrat stammenden[43] – Mitteilung an der VR-Sitzung vom 14. September 2018 zur Anpassung der Offerte für die Jahre 2018/2019, es werde mit dem VVL «vereinbart, dass dies zukunftsgerichtet erfolgt und keine Vergangenheitsbewältigung stattfindet». Eine solche Vereinbarung kam nicht zustande und konnte unter den gegebenen Umständen auch nicht erwartet werden. Als beschönigend muss beispielsweise auch die Information an der VR-Sitzung vom 20. Dezember 2019 bezeichnet werden, der Bericht Gfeller + Partner AG habe der VBL indirekt attestiert, «dass wir keine Gesetzesverstösse begangen haben und uns immer innerhalb der geltenden Gesetze und im Rahmen der mit dem VVL getroffenen Abmachungen und akzeptierten Offerten bzw. abgeschlossenen Zielvereinbarungen bewegt haben», und auch am Treffen mit dem Verbundrat vom 15. November 2019 habe man der VBL «indirekt […] attestiert, dass wir keine Gesetzesverstösse begangen haben». Zum Treffen mit dem Stadtrat vom 30. Oktober 2019 wurde der Verwaltungsrat dahingehend informiert, dass der Stadtrat die VBL in den «weiteren Bemühungen gegenüber dem VVL» unterstütze. Dies Information widerspricht auf jeden Fall den Angaben befragter Mitglieder des Stadtrats, die angeben, der Stadtrat habe nichts beschlossen. Tatsächlich sind dem Protokoll des Stadtrats dazu nicht mehr als der Vermerk «Besuch vbl-Delegation» sowie ein Hinweis auf die Zeit, die Teilnehmenden und den Ort zu entnehmen.

549 Trotz solcher einigermassen beschönigender Informationen war dem Verwaltungsrat aber offenbar klar, dass «etwas in der Luft» liegt. Anders lässt sich die Tatsache nicht erklären, dass er am 23. März 2018 – von sich aus, nicht auf Antrag des Managements – beschloss, dass ein zusätzliches finanzielles Risiko «Interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung» aufgenommen und bewertet werden müsse, und am 29. Juni 2018 nach Kenntnisnahme des Management Letters Ernst & Young die Geschäftsleitung beauftragte, «zu jedem durch E&Y identifizierten Risiko […] eine konkrete Handlungsempfehlung zu erstellen (Punkt für Punkt)».

550 Die Forderungen des VVL vom Januar / Februar 2020 kamen nach Angaben des Vertreters des Stadtrats für den Verwaltungsrat dennoch überraschend. Diese Forderungen hätten «den VR sehr überrascht»; man habe im Vorfeld «schon darüber geredet, aber man war vor allem über das Ausmass überrascht». Man habe eher angenommen, dass «im Fokus der Zuwachs von stillen Reserven im fraglichen Zeitraum stehen könnte», die deutlich weniger als 16 Millionen Franken betrugen. Diese Einschätzung entsprach offenbar derjenigen der Geschäftsleitung.

7.6 Information und Rolle der Stadt

7.6.1 Informationskanäle

551 Die Information der Stadt erfolgte nicht durch den Verwaltungsrat der VBL AG als solchen, aber vereinzelt gestützt auf explizite VR-Beschlüsse; der Verwaltungsrat beschloss beispielsweise am 6. Februar 2020

43 Die VBL wendet in ihrer Stellungnahme vom 11. September 2020 ein, das Zitat sei aus dem Zusammenhang gerissen; es stamme «aus einem Beschluss des Verwaltungsrates, der aussagt, dass dies als Ziel in den Gesprächen mit dem VVL verfolgt werden soll». Das Zitat findet sich wohl in einem Beschluss des Verwaltungsrats, entstammt aber der im Beschluss wörtlich wiedergegebenen Beschreibung der «Variante 1» zum weiteren Vorgehen, die dem VR zum Beschluss unterbreitet worden ist. Die Aussage ist somit nicht dem Verwaltungsrat, sondern klarerweise dem Antrag stellenden Management zuzurechnen und nicht aus dem Zusammenhang gerissen.

über die Herausgabe verschiedener Dokumente an den Stadtrat. Aktiv informiert wurden städtische Stellen in aller Regel durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrats und den Direktor, so namentlich an den jährlichen Controllinggesprächen, aber auch etwa anlässlich der Aussprache mit der GPK zu den Folgen der PostAuto-Affäre vom 18. Oktober 2018 oder an der Sitzung des Stadtrats nach Vorliegen eines Entwurfs des Berichts Gfeller + Partner AG vom 30. Oktober 2019.

552 Die Stadt erhielt Informationen über verschiedene Kanäle und Stellen. Eingespielt sind die jährlichen Controllinggespräche, die einerseits der Information der Stadt und anderseits der Vorbereitung der Generalversammlung der VBL AG dienen. Auf eigene Initiative informierte die VBL AG die GPK des Grossen Stadtrats am 18. Oktober 2018 und ebenso den Stadtrat am 30. Oktober 2019, als die Ergebnisse des Berichts der Gfeller + Partner AG auf dem Tisch lagen. Eine spontane Information erfolgte – über die Finanzdirektorin – im Weiteren nach dem Eingang der Forderungen des VVL am 3. Februar 2020. Die Stabsstelle politisches Controlling erhielt, entsprechend der ihr gemäss dem Reglement von 2004 zugedachten «Doppelrolle», Informationen auch ausserhalb der Controllinggespräche. Sie war über die Traktanden der VR-Sitzungen informiert und liess dem Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat nach dessen Angaben dazu jeweils auch ihre Bemerkungen zugehen. Auch der Direktor der VBL bestätigt, dass die zuständige Mitarbeiterin nach anfänglich anders lautender Praxis des Verwaltungsrats grundsätzlich «Zugang zu allem» hatte. Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass der Informationsfluss von der VBL AG Richtung Stadt durch das Beratungsverhältnis und die daraus resultierende Nähe der Stabsstelle politisches Controlling zum Unternehmen eher in den Hintergrund rückte.

553 Keine Informationen gelangten über den Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL an den Stadtrat. Dieser erachtet es nicht als seine Aufgabe, den Stadtrat zu informieren. Er erklärt an der Anhörung, er selber habe nicht informiert, weil der Controlling-Kreislauf über die Finanzdirektion laufe. Er selber sei «VR und der Firma verpflichtet» und «nur delegiert vom SR». Der Stadtrat habe ihm gegenüber auch nicht die Erwartung geäussert, dass er aktiv informiert (vorne Ziffer 4.2.4). Er hatte «Grund zur Annahme, dass das Controlling gut läuft, es war immer ein Thema der Verwaltungsratspräsidentin und des Direktors, den Stadtrat zu informieren». Ganz generell habe man

> «die Gremien in der hier relevanten Zeit ganz klar getrennt, seit Juni 2019 ist es jetzt möglich, dass der Stadtrat dem delegierten SR-Mitglied Weisungen erteilt. Darum habe ich im Stadtrat jetzt auch danach gefragt, ob der Stadtrat eine Weisung erteilen und von dieser Möglichkeiten Gebrauch machen will. Der Stadtrat wollte von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch machen, meinte vielmehr, ich wisse schon, was ich zu tun hätte. Ein Mandatsvertrag wurde noch nicht abgeschlossen».

554 Der Vertreter des Stadtrats nahm mit Ausnahme des Gesprächs von 2017 auch nicht an den Controllinggesprächen teil. Am Controllinggespräch vom 7. April 2017 trat er offenbar nicht als Vertreter der VBL AG, sondern des Stadtrats auf. Die Finanzdirektorin bemerkt dazu, dieser Auftritt sei Ausdruck einer mangelnden Sensibilität für potenzielle Interessenkonflikte gewesen. Es habe sie erstaunt, dass der Stadtratsvertreter «mit mir zusammen auf der Seite Stadt am Gespräch teilnahm». Man habe dies dann ab dem Jahr 2018 geändert.

7.6.2 Controllinggespräche

555 An den jährlichen Controllinggesprächen informierte die VBL AG regelmässig über aktuelle Entwicklungen und Interna der vbl-Gruppe. Die Tatsache, dass die VBL für interne Zwecke auch Rechnung nach Swiss

GAAP FER legte, und die entsprechenden Ergebnisse kamen ab dem Jahr 2008 regelmässig zur Sprache, ebenso der (im Vergleich zum Gewinn gemäss der geprüften und publizierten Rechnung nach OR erheblich höhere) Gewinn, der nach diesem Standard jeweils ausgewiesen wurde. Thema an den Controllinggesprächen waren regelmässig auch die Verhandlungen und Auseinandersetzungen mit den Bestellern im Bereich öffentlicher Personenverkehr.

556 Am Controllinggespräch vom 1. Mai 2018 kam, im Anschluss an die PostAuto-Affäre und entsprechende Verlautbarungen namentlich des BAV, das Thema unrechtmässiger Verrechnungen im Bereich öffentlicher Personenverkehr erstmals explizit zur Sprache. Für die Finanzdirektorin war es «das erste Mal, dass ich mich erinnern kann, dass dies ein Thema war». Die VBL AG berichtete über die Verunsicherung in der Branche und ein durch den Verband öffentlicher Verkehr (VöV) in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten. Sie erwähnte ebenso, sie selbst habe zusätzliche Abklärungen veranlasst, weil sie wissen möchte, ob die Erkenntnisse aus dem Fall Postauto Handlungsbedarf ergäben. Sie erwähnte «wesentliche Feststellungen» von Ernst & Young zu den Themen Holdingstruktur und Transferpreise, ging aber in diesem Punkt nicht ins Detail. Sie hielt dazu in einer Präsentation fest, die Geschäftsleitung habe «Vorschriften und Weisungen eingehalten», die «Verrechnungen in die öV-Tochter gemäss Verrechnungsvereinbarungen» seien korrekt und das BAV habe anlässlich seiner Prüfung von 2012 keine Einwände gegen Struktur und Methodik der VBL erhoben. Weder das BAV noch der VVL oder die Revisionsstelle hätten «je formelle Hinweise gemacht, dass vbl nicht gesetzeskonforme Abgeltungen machen würden». Die Verrechnungspraxis und Konzernstruktur seien dem BAV und dem VVL bekannt, die Offerten und Zielvereinbarungen seien immer auf dieser Grundlage verhandelt und unterzeichnet, das mit dem VVL und dem BAV Vereinbarte sei «seitens vbl uneingeschränkt eingehalten worden». Zu den «aktuellsten Forderungen des BAV und des VVL» führte die VBL aus, die Besteller möchten nur noch «Ist-Zinsen» (keine kalkulatorischen Zinsen) akzeptieren. Nachträgliche Offertkorrekturen würden indes gegen Treu und Glauben verstossen, neue Spielregeln seien frühestens ab der nächsten Offertperiode 2020/2021 verhandelbar.

557 Diese Art der Information muss, insbesondere auch im Licht der klaren Erkenntnisse aufgrund der Sonderprüfung, die zu diesem Zeitpunkt der VBL gemäss der vorgelegten Präsentation zumindest in den Grundzügen bekannt gewesen sein mussten, als unvollständig und beschönigend bezeichnet werden. Statt die «wunden Punkte» wirklich offenzulegen, konzentrierte sich die Information auf die wenig selbstkritische Rechtfertigung des eigenen bisherigen Verhaltens. Dass die vbl ag das mit dem VVL und dem BAV Vereinbarte «uneingeschränkt eingehalten» hat, trifft nicht zu (vorne Ziffer 7.3.2).

558 Der Management Letter selbst (der zu diesem Zeitpunkt noch nicht fertiggestellt war) wurde der Stadt bei dieser Gelegenheit nicht ausgehändigt. Die durch den VVL später in Auftrag gegebene Sonderprüfung war am Gespräch naturgemäss noch kein Thema; sie wurde erst später im Sommer 2018 in Aussicht genommen. Die VBL AG erklärte, sie möchte die GPK des Grossen Stadtrats im Herbst 2018 über die Folgen der PostAuto-Affäre informieren.

559 Am Controllinggespräch vom 15. April 2019 berichtete die VBL AG zu den Folgen der PostAuto-Affäre auch noch verhältnismässig allgemein. Sie erwähnte die Vermutung verschiedener öV-Besteller, dass zu hohe Abgeltungen geleistet worden seien; auch der VVL sei verunsichert und wolle «verstärkten Einblick in die Bücher der vbl». Die VBL AG betonte auch bei dieser Gelegenheit wiederum, sie habe «alle Verträge, Offerten und Zielvereinbarungen eingehalten» und «keine kriminellen Buchungen getätigt oder Ge-

winne umgebucht», und nie hätten «Revisionen (Revisionsstelle, BAV) zu Beanstandungen Anlass gegeben».

7.6.3 Aussprache in der GPK vom 18. Oktober 2018

560 In ihrer Präsentation für die Aussprache mit der GPK vom 18. Oktober 2018 sprach die VBL AG mindestens indirekt die Möglichkeit rückwirkender Forderungen des VVL an («Verkehrsverbund Luzern (VVL) […] will rückwirkende Revision vergangener Rechnungen»). Auf das Thema gingen an der Aussprache selbst aber offenbar weder die VBL noch Mitglieder der GPK näher ein. Die Diskussion drehte sich vielmehr vor allem um die neue Strategie der VBL und die Organisationsentwicklung.

7.6.4 Kenntnisstand und Reaktionen des Stadtrats

561 Dass die vbl ag unrechtmässig Abgeltungen für den öffentlichen Personenverkehr bezogen haben und der VVL Rückforderungen stellen könnte, war im Stadtrat lange Zeit kein Thema.

562 Wirklich konkreten Anlass zu einem entsprechenden Verdacht gaben auch die Informationen über die jährlichen Controllinggespräche an den Sitzungen vom 16. Mai 2018 und vom 15. Mai 2019 noch nicht. Thema waren an den Controllinggesprächen in erster Linie die allgemeine Verunsicherung in der Branche und die künftige Praxis der Besteller, nicht aber Forderungen nach Rückerstattung bereits geleisteter Abgeltungen. Spätestens am 15. Mai 2019 wusste der Stadtrat aber immerhin, dass der VBL «verstärkten Einblick in die Bücher der vbl» will. Die Finanzdirektorin erklärt an der Anhörung, man habe aufgrund dieser Informationen

> «ein Risiko gesehen, aber nicht rückwirkend. Was wir als Risiko gesehen haben: wenn kalk. Zinsen nicht mehr akzeptiert werden können, dann kann die Dividende nicht mehr in der bisherigen Höhe gezahlt werden. VBL hat uns immer versichert, dass das Holding-Konstrukt vom BAV geprüft und für i.O. befunden und auch die kalk. Zinsen vom BAV akzeptiert seien. Sie hätten Gesetz und Recht, und auch die Vereinbarungen mit dem VVL stets eingehalten. Es gebe keinerlei strafrechtlich relevante Sachverhalte. Sie seien nicht mit Postauto vergleichbar».

563 Der Stadtrat sah jedenfalls im Mai 2018 noch keinen Anlass zu besonderen Vorkehren. Er verabschiedete in diesem Monat die neue Eignerstrategie für die VBL AG, die nach wie vor eine Dividende von 3 bis 5 Prozent vorsieht, sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt.

564 Allerdings wurden die Folgen der Postauto-Affäre nach Angaben der Finanzdirektorin ab dem Jahr 2018 zum «Dauerthema». Die Finanzdirektorin glaubt sich erinnern zu können, dass es in diesem Zusammenhang auch abgesehen von den Controllinggesprächen Kontakte zur VBL AG gab. Die VBL habe namentlich später mitgeteilt, «dass der VVL in den laufenden Offertverhandlungen die bisherige Praxis nicht mehr akzeptiere». Ab diesem Zeitpunkt habe man gewusst: «das gibt Diskussionen, es wird überprüft». Man habe «begonnen, ein Risiko für die Zukunft zu sehen. Bis und mit 2017 waren die Rechnungen abgenommen, ab 2018 hatten wir daher ein finanzielles Risiko für die Stadt als Aktionärin erwartet».

565 Der Vertreter des Stadtrats im Verbundrat VVL gibt an der Anhörung zu Protokoll, er habe das Thema der Offertkorrektur im Sommer 2018 ungefähr Mitte des Jahres

> «auch einmal in den Stadtrat gebracht und darauf hingewiesen, dass dies ein Problem für den vbl werden kann. Ich hatte meinen Kollegen [den Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat VBL] darauf hingewiesen, dass man hier aufpassen muss, vor allem auch kommunikativ, damit man das vom Postautoskandal abgrenzen kann».

566 Das Thema sei aber nicht förmlich als Geschäft, sondern allenfalls unter dem allgemeinen Standard-Traktandum «Reminder» traktandiert worden, das dem Stadtrat als Informationsgefäss zu Angelegenheiten diene, die, wie beispielsweise auch Personalfragen, nicht explizit traktandiert werden sollen. Es gehe in solchen Fällen jeweils «um Frühinformation, damit KollegInnen nicht überrascht sind, wenn dann plötzlich etwas aufpoppt». Im Protokoll des Stadtrats findet sich nach Angaben der Stadtkanzlei für die Sitzung vom 29. August 2018 der Hinweis auf einen «Reminder» der Umwelt- und Mobilitätsdirektion (UMD) mit der Bezeichnung «Verbundrat VVL» und dem Vermerk «Information». Für die Sitzung vom 12. September 2018 wurde ein «Reminder» der UMD mit der Bezeichnung «vbl» und dem Vermerk «Info» in das Protokoll aufgenommen.

567 Die Finanzdirektorin wurde zur Aussprache der VBL AG mit der GPK vom 18. Oktober 2018 eingeladen und nahm auch daran teil. Sie gibt dazu ergänzend an, dass der Stadtrat die Einladung vor dem Versand durch die Stadtkanzlei besprochen hatte und damit über die Aussprache informiert war. Die eher allgemeinen Angaben der VBL AG und die im Anschluss an die Präsentation geführte Diskussion gaben in der Folge keinen Anlass, das Thema allfälliger unrechtmässiger Bezüge anschliessend im Stadtrat zum Thema zu machen. Im Protokoll des Stadtrats findet sich offenbar kein Hinweis auf einen «Reminder» zu diesem Thema.

568 Ernsthafte Probleme der VBL kamen im Stadtrat nach übereinstimmenden Angaben verschiedener Ratsmitglieder erst zur Sprache, als die VR-Präsidentin und der Direktor am 30. Oktober 2019 über die «rückwirkende Revision bei der vbl durch Gfeller & Partner im Auftrag des Verkehrsverbundes Luzern» berichteten. Der Stadtrat hatte nach Angaben der Finanzdirektorin bis zu diesem Zeitpunkt nicht das Gefühl, es liege in dieser Hinsicht «etwas in der Luft». Auch der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat könnte sich nicht erinnern, dass dieses Thema bereits vor dem 30. Oktober 2019 zur Sprache gekommen wäre. Das sei möglicherweise etwa in einer Kaffeepause der Fall gewesen. Jedenfalls sei vor dem 30. Oktober 2019 darüber «nicht strukturiert und vorbereitet als Traktandum darüber diskutiert» worden. Der Vertreter des Stadtrats im Verbundrat erklärt, der Information der VBL AG am 30. Oktober 2019 sei «dann die Alarmglocke» gewesen und habe den Stadtrat «ziemlich alarmiert».

569 Ab dem 30. Oktober 2019 musste dem Stadtrat aufgrund der Informationen der VBL AG klar sein, dass mindestens der konkrete Verdacht bestand, dass die vbl ag zu Unrecht Abgeltungen bezogen haben könnte. Allerdings war auch zu diesem Zeitpunkt (noch) nicht explizit von einer Rückforderung des VVL die Rede. Die VBL AG informierte anhand einer Präsentation, die zum Schluss verschiedene, teilweise einigermassen harmlose Szenarien für die künftige Entwicklung darstellte. Lediglich ein Szenario betraf mögliche Forderungen des VVL, und dies nur mit Blick auf künftige Verrechnungen; die Möglichkeit einer Rückforderung wurde in diesem Zusammenhang explizit nicht erwähnt.

570 Der Stadtrat führte am 30. Oktober 2019 eine Diskussion, fasste aber keine förmlichen Beschlüsse. Das Protokoll des Stadtrats enthält zu dieser Aussprache denn auch einzig den Hinweis «Besuch vbl-Delegation» mit Angabe der Zeit, der Zusammensetzung der Delegation der VBL und des Sitzungsorts. Der

Stadtrat traf nach Angaben befragter Mitglieder auch im Anschluss an die Sitzung keine besonderen Vorkehren und unternahm «von sich aus nichts direkt», sondern wollte abwarten, «was vom VVL kommt». Die Reaktion war immerhin «eine gesteigerte Aufmerksamkeit»; der Stadtrat habe namentlich «die sorgfältige Kommunikation im Auge gehabt».

571 Nach dem 30. Oktober 2019 bis Anfang Februar 2020 waren überhöhte Subventionen und entsprechende Rückforderungen des VVL sowie Kommunikationsmassnahmen im Stadtrat offenbar kein besonderes Thema. Zur Sprache kamen sie erst wieder, als die Finanzdirektorin am 5. Februar 2020 im Rahmen eines am Tag zuvor angekündigten «Reminder» über die konkreten Forderungen des VVL informierte. Der Finanzdirektorin war bewusst, dass das Geschäft «hochsensibel» war. Zur Diskussion im Stadtrat gibt das Protokoll (das in aller Regel nur die Beschlüsse des Stadtrats enthält) keine Auskunft. Vermerkt ist im Protokoll unter «Reminder» lediglich eine Information unter dem Titel «FD: Beteiligungsmanagement».

572 Auch an der nächsten Sitzung vom 12. Februar 2020 war die Rückforderung des VVL wieder ein Thema im Stadtrat. Die Finanzdirektorin informierte mündlich über das Treffen mit der VBL vom Vortag (11. Februar 2020). Gemäss Auskunft der Stadtkanzlei findet sich im Protokoll zu dieser Sitzung ein «Reminder» mit dem Titel «Information» und dem Vermerk «FD: Beteiligungsmanagement».

573 Konkrete Dokumente wie den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012, den Management Letter Ernst & Young vom Mai 2018 und den Bericht Gfeller + Partner AG vom 4. November 2019 erhielt der Stadtrat erst im März 2020, mit der Auflage, die Dokumente nur nach Rücksprache mit der VBL an Dritte weiterzugeben und den Management Letter im Rahmen der Stellungnahme zu den dringlichen Interpellationen nicht zu erwähnen.

7.6.5 Einzelne Mitglieder des Stadtrats

574 Vier der fünf Mitglieder des Stadtrats waren aus verschiedenen Gründen und in unterschiedlichem Ausmass über die Entwicklung und teilweise auch über Interna der VBL informiert.

575 Die frühere Vertreterin im Verwaltungsrat verfügte aufgrund dieser Funktion, die sie bis Mitte 2015 ausübte, über verschiedene Informationen (sie hatte sich im Verwaltungsrat seinerzeit erfolglos für mehr Transparenz und namentlich die Einführung von Swiss GAAP FER eingesetzt). Ab Mitte 2015 war sie aufgrund ihrer Funktion allerdings kaum mehr besonders mit der VBL befasst.

576 Die Finanzdirektorin nahm seit ihrem Amtsantritt als Mitglied des Stadtrats am 1. März 2017 an den Controllinggesprächen teil. Sie wurde teilweise – vor allem in letzter Zeit – direkt durch die VBL informiert. Sie erhielt in ihrer Eigenschaft als das für das Beteiligungsmanagement zuständige Ratsmitglied möglicherweise bestimmte Signale von der Stabsstelle politisches Controlling (ab Mitte 2019: Stabsstelle Beteiligungscontrolling), die allerdings mit Blick auf die ihr durch das Reglement von 2004 zugedachte «Doppelrolle» als zuständige städtische Stelle und Beraterin des Stadtvertreters im Verwaltungsrat in Bezug auf die Weitergabe von Informationen offenbar grundsätzlich zurückhaltend war. Umfassend über Interna der VBL informiert war die Finanzdirektorin aber auf jeden Fall nicht. Sie selbst gibt dazu auch an, sie habe an der GPK-Sitzung vom 28. Mai 2020 vieles zum ersten Mal gehört, beispielsweise die Optik des BAV.

577 Der Vertreter des Stadtrats im Verbundrat war teilweise über Einschätzungen des VVL informiert, kannte aber naturgemäss nur die Sicht des Verbundrats als strategisches Organ des VVL. Er erfuhr beispielsweise von der konkreten Ausprägung der Holding-Struktur und der Tatsache, dass alle Betriebsmittel und das Personal durch die Konzernmutter zur Verfügung gestellt werden (was er selbst als «unmögliches Konstrukt» bezeichnet), nach eigenen Angaben erst im Jahr 2018. Ab der Sitzung des Verbundrats vom 7. September 2018 befand er sich konsequent im Ausstand und erhielt er nach übereinstimmender Angabe verschiedener Personen auch keine aktuellen Informationen mehr.

578 Umfassend informiert über die Situation und die Vorkehren der vbl ag war der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL, der sich allerdings als Mitglied des Verwaltungsrats sieht und es unter Berufung auf das Reglement vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling und die (unveränderte) Praxis seit dem Inkrafttreten des neuen Beteiligungsreglements nicht als eine Aufgabe erachtet, die Stadt über Interna der Gesellschaft zu informieren (vorne Ziffer 4.2.4). Angemerkt sei dazu immerhin, dass der Stadtrat bereits in seiner Antwort vom 11. November 2013 auf das Postulat «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen» ausführte, die Stadt sei «mit der Entsendung eines Stadtrates in den Verwaltungsrat dauernd mit der Gesellschaft in Kontakt und nimmt über diesen Weg auch auf die Gestaltung der Vergütungen an die Verwaltungsrats- und Geschäftsleitungsmitglieder Einfluss».

7.6.6 Stabstelle politisches Controlling bzw. Beteiligungscontrolling

579 Einigermassen gut über die Situation war offenbar auch die Stabsstelle politisches Controlling, die seit dem Inkrafttreten des Beteiligungsreglements als Stabsstelle Beteiligungscontrolling bezeichnet wird, informiert. Sie organisierte nicht nur die jährlichen Controlliggespräche und nahm daran teil, sondern war aufgrund der ihr durch das Reglement von 2004 zugedachten Aufgabe, auch die Vertretung des Stadtrats im Verwaltungsrat zu beraten, über die Geschäfte des Verwaltungsrats informiert. Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat gibt dazu an, die Stabsstelle habe seit dem Jahr 2015 die VR-Akten in Papierform erhalten und verfüge seit Anfang 2018 über unbeschränkten Zugriff auf das digitale VR-Portal «Sherpany».

7.6.7 Geschäftsprüfungskommission

580 Die GPK des Grossen Stadtrats wurde, auf Wunsch und Initiative der VBL AG selbst, am 18. Oktober 2018 direkt durch die VBL über die Situation im Nachgang zur PostAuto-Affäre informiert. Die Finanzdirektorin gibt zur Praxis an, man sorge dafür, dass sich die stadteigenen Unternehmen regelmässig direkt an die GPK wenden und direkt informieren, wenn etwas Besonderes wie beispielsweise variable Entschädigungen oder Restrukturierungen anstehen.

581 Der Stadtrat informierte die GPK zusammen mit dem Grossen Stadtrat formell im Rahmen der jährlichen Berichterstattung im Geschäftsbericht. Eine weitergehende förmliche Information durch den Stadtrat als solchen erfolgte nicht, insbesondere auch nicht im Nachgang zur Behandlung der Controllinggespräche am 16. Mai 2018 und am 15. Mai 2019. Im Geschäftsbericht 2019 verwies der Stadtrat auf die Folgen der PostAuto-Affäre, die hinterfragte Verrechnungspraxis und darüber, dass die VBL dem VVL nach vorgängiger gütlicher Einigung mit diesem einmalig eine Summe von 16 Millionen Franken zahle; die Stadt sei

über die Gespräche transparent informiert worden und habe der Einigung zugestimmt.

582 Die Finanzdirektorin informierte die GPK nach eigenen Angaben in den letzten Monaten regelmässig. Vieles im Zusammenhang mit den Folgen der Postauto-Affäre sei allerdings als vertraulich qualifiziert worden; man habe «daher nur die Auswirkungen auf die öffentliche Hand abgeschätzt und entsprechende Risiken kommuniziert».

7.6.8 Beurteilung

583 Die Stadt wurde durch die VBL AG bei verschiedenen Gelegenheiten, namentlich im Rahmen der Controllinggespräche, aber teilweise auch spontan, über aktuelle Entwicklungen informiert. Die Informationen erfolgten nicht in jedem Fall sofort, aber ab Anfang Februar 2020, als die Angelegenheit «anbrannte» und die konkrete Forderung des VVL auf dem Tisch lag, umgehend und ab diesem Zeitpunkt auch umfassend.

584 Eher zu Fragen Anlass gibt die Art und Weise, wie die VBL AG vor 2020 zuweilen informierte. Sie orientierte zwar, teilweise aber auch nur verhältnismässig allgemein, über sich abzeichnende Probleme. Soweit sie selbst von Kritik und Fragen konkret betroffen war, gab sie wenig Einzelheiten preis. Von erkennbaren Warnsignalen war kaum je die Rede. Die VBL befleissigte sich demgegenüber regelmässig, das eigene Verhalten mit dem Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 und mit dem Argument zu rechtfertigen, sie selbst hätte sich ausnahmslos und einwandfrei an alle Vorgaben und Vereinbarungen gehalten (was nach Auffassung der Unterzeichnenden nicht zutrifft; vgl. vorne Ziffer 7.3.2). Die Information durch die VBL AG muss unter diesen Umständen als nicht immer vollständig und mindestens teilweise beschönigend bezeichnet werden. Der Fokus lag regelmässig auf der Rechtfertigung des eigenen Verhaltens, namentlich unter Berufung auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012. Die VBL AG hätte namentlich nach den (klaren) Voten vom 4. Juli 2018 offener und «proaktiver» über die Haltung insbesondere des VVL informieren und auch etwas mehr Selbstkritik an den Tag legen können (und müssen).

585 Obwohl mindestens der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat über die Entwicklung orientiert war, muss davon ausgegangen werden, dass der Stadtrat als Kollegium bis Anfang Februar 2020 weder sichere Kenntnis von den tatsächlichen Problemen noch einen konkreten Verdacht und damit kaum Anlass hatte, solche Probleme ernsthaft in Betracht zu ziehen. Dass «etwas in der Luft lag», war nach ersten, allerdings wenig konkreten Signalen ab 2018 ab Ende Oktober 2019 aber grundsätzlich absehbar, doch dürfte die Wahrnehmung des Stadtrats (als Kollegium) auch zu diesem Zeitpunkt kaum über vage Vermutungen oder Befürchtungen hinaus gegangen sein. Hinweise darauf, dass er vor Anfang Februar 2020 über konkrete Informationen zur (möglichen) Entwicklung der Situation verfügte, hat die Untersuchung auf jeden Fall nicht ergeben,

586 Bemerkenswert ist immerhin, dass in einer vertraulichen VBL-internen Notiz von Anfang Januar 2019 davon die Rede ist, dass man «in der Stadtverwaltung […] bereits von möglichen Rückzahlungen in Millionenhöhe» spreche. Die Möglichkeit einer Rückforderung stand offenbar schon um diese Zeit im Raum. Welche städtischen Stellen angesprochen waren, hat nicht ausfindig gemacht werden können. Vorstellbar ist, dass sich die Bemerkung auf die Stabsstelle politisches Controlling bezog, die wie erwähnt grundsätzlich gut informiert war – aber eben in ihrer Funktion als Beraterin des Stadtratsvertreters im Verwaltungsrat und in diesem Sinn nicht als «Stadt».

7.7 Anmerkungen aus rechtlicher Sicht

7.7.1 Allgemeine subventionsrechtliche Aspekte

587 Die Rechte und Pflichten der Transportunternehmungen mit Bezug auf Abgeltungen des Bundes und der Kantone ergeben sich, soweit den regionalen Personenverkehr betreffend, aus dem Bundesrecht (Art. 28 ff. PBG, ARPV, RKV). Für die nicht durch den Bund subventionierten Abgeltungen für den Ortsverkehr sind nach dem anwendbaren kantonalen Recht die bundesrechtlichen Bestimmungen sinngemäss anwendbar (§1 Abs. 1 öVG). Die wesentlichen Grundsätze sind vorne unter Ziffer 5 dargestellt. Festgehalten sei an dieser Stelle (nochmals) das Folgende:

588 Für die Angebote im Bereich öffentlicher Personenverkehr gilt das Bestellprinzip. Gemäss Art. 28 Abs. 1 PBG gelten Bund und Kantone (als Besteller) den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab. Bund, Kantone und Gemeinden können weitere Angebote oder Angebotsverbesserungen oder Tariferleichterungen bestellen (Art. 28 Abs. 4 PBG). Sie tragen die gemäss Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote. Dieses Bestellprinzip besagt

> «dass der Bund und die Kantone die Leistungen des RPV gemeinsam bei den einzelnen Verkehrsunternehmen bestellen. Dabei legen sie die Abgeltungen und die zu erbringende Leistung gemeinsam fest. Können die Unternehmen diese Leistungen nicht zu den vereinbarten Beiträgen erbringen, haben die Unternehmen die Fehlbeträge selbst zu tragen, eine Defizitdeckung im Nachhinein ist ausgeschlossen. Nur die jährlichen Planfehlbeträge, die sich aus der Gegenüberstellung von Plankosten und Planerlösen ergeben, werden vom Bund und den Kantonen in Form von sog. Abgeltungen übernommen. Mit diesem System soll die unternehmerische Verantwortung gestärkt werden […].»[44]

589 Voraussetzung für bundesrechtliche Abgeltungen ist nach Art. 29 PBG unter anderem die Erfüllung bestimmter Vorgaben an die Rechnungslegung. Abgeltungen werden nur an Unternehmen ausgerichtet,

- deren Rechnungslegung bestimmte, im 7. Abschnitt des PBG näher umschriebene, Anforderungen erfüllt (Bst. a),
- deren Rechnung nach Sparten gegliedert ist und die ungedeckten Kosten jeder Sparte nachweist (Bst. b) und
- die mindestens den regionalen Personenverkehr sowie, soweit vorhanden, die Eisenbahninfrastruktur je als eigene Sparte führen (Bst. c).

Nach Art. 13 und 14 RKV sind sowohl in der Plankosten- als auch in der Ist-Kostenrechnung das Leistungs- und das Verursacherprinzip sowie das Prinzip der Vollkostenrechnung einzuhalten. Gemäss Art. 29 Abs. 1 ARPV müssen Transportunternehmen mit abgeltungsberechtigten Verkehrsangeboten neben ihrer Finanzrechnung eine nach Sparten gegliederte Betriebskosten- und Leistungsrechnung führen. Kosten und Erlöse sind pro Linie nachvollziehbar auszuweisen (Art. 29 Abs. 2 RKV). Die Betriebskosten- und Leistungsrechnung wird in Art. 2 RVK als «Ist-Kostenrechnung als Grundlage für den Ergebnisausweis der einzelnen Sparten eines Unternehmens» definiert. Art. 4 RVK hält schliesslich fest, dass «die Jahresrechnung aller Unternehmen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermitteln» muss.

---

44 Urteil des BVGer A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 E. 8.1, mit Hinweisen.

Das anwendbare Recht enthält keine Legaldefinition des Begriffs «Kosten». Massgebend ist nach der Rechtsprechung der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff:

> «Da der Gesetzgeber schliesslich darauf verzichtet hat, eine eigene allgemeine Kostendefinition für den RPV zu erlassen, erscheint es sachgerecht, bei der Anwendung von aArt. 28 Abs. 1 PBG an den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff anzuknüpfen. Der Begriff Kosten wird im betrieblichen Rechnungswesen verwendet; er bildet das Pendant zum Aufwand im finanziellen Rechnungswesen. Während die Betriebsbuchhaltung auf eine objektive (echte) Darstellung der Wirtschaftlichkeit abzielt, ist die Finanzbuchhaltung auf die externe Berichterstattung ausgerichtet. Differenzen zwischen Kosten und Aufwand ergeben sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen der Betriebs- und der Finanzbuchhaltung, namentlich aus Bewertungsdifferenzen und unterschiedlichen Beurteilungen von bestimmten Geschäftsfällen […]. Unter Kosten als Begriff des betrieblichen Rechnungswesens sind der nach betrieblich-objektiven Gesichtspunkten festgestellte, in Geldeinheiten ausgedrückte Substanzabfluss zu verstehen bzw. die bewerteten Güter- und Dienstleistungsabgänge (Wertverzehr/Substanzverbrauch) einer Periode, die aus der betrieblichen Leistungserstellung entstehen. Die Kosten bilden zusammen mit dem Gegenstück der Leistung die Basis der Betriebsbuchhaltung. Leistungen sind die mit Geld bewerteten, sachzielbezogenen Güter- und Dienstleistungserstellungen (Substanzzufluss) eines Unternehmens pro Periode […].»[45]

590 Art. 36 PBG mit dem Randtitel «Ausweis des Spartenerfolgs» enthält Vorgaben zum Umgang mit Fehlbeträgen und erzielten Gewinnen. Die Transportunternehmen verantworten einen allfälligen Fehlbetrag selbst, können diesen aber auf die neue Rechnung vortragen (Art. 36 Abs. 1 PBG). Zu Gewinnen sieht Art. 36 Abs. 2 PBG das Folgende vor:

> [2] Übersteigen die Erträge und die von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte, so weist das Unternehmen mindestens zwei Drittel dieses Überschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparten zu. Erreicht die Spezialreserve der Verkehrssparten 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder beträgt sie 12 Millionen Franken, so steht der Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung.

591 Art. 15 ARPV legt fest, dass Bund und Kantone den Transportunternehmen gemeinsam die Verzinsung des Eigenkapitals zugestehen können, um insbesondere den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital zu erhöhen. Sie können eine Verzinsung von Eigenkapital an Auflagen knüpfen (Abs. 1). Das BAV teilt denjenigen Transportunternehmen, denen eine Verzinsung des Eigenkapitals zugestanden wurde, spätestens 12 Monate vor Beginn einer Fahrplanperiode den für die Offerte anwendbaren Zinssatz mit. Als Zinssatz für die Offertstellung gilt der Zehn-Jahres-Kassazinssatz der Bundesanleihen zum Zeitpunkt der Mitteilung (Abs. 2).

592 Aus diesen Vorgaben ergibt sich ein «Gewinnverbot» in dem Sinn, dass in der Plankostenrechnung keine Gewinne einkalkuliert werden dürfen. Nur die «ungedeckten» Plankosten werden nach dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 1 PBG abgegolten.[46] Soweit aufgrund der Differenz zwischen den Plankosten und den Ist-Kosten ein Ertragsüberschuss resultiert, ist dieser Überschuss zwingend nach den Vorgaben von Art. 36 Abs. 2 PBG zu verwenden. Eine Verzinsung von Eigenkapital ist nur zulässig, wenn und soweit das BAV

---

45 BVGer A-3505/2012, E. 8.4.

46 Vgl. ANDREAS DONATSCH/STEPHAN A. J. BACHMANN/FELIX UHLMANN, Gutachten zuhanden Präsident der Schweizerischen Post AG, Zürich, vom 29. Mai 2018, S. 14: «Aus den vorstehenden Bestimmungen ergibt sich, dass eine Gewinnerzielung im Bereich des RPV nicht völlig ausgeschlossen ist. Klar ist jedoch, dass die Planrechnungen der KTU nicht auf einen Gewinn gerichtet sein dürfen. Ebenso ist klar, dass ein Ertragsüberschuss den Bestellern nicht verheimlicht werden darf, da ein solcher Überschuss einerseits zur Deckung künftiger Fehlbeträge zur Verfügung stehen muss (Spezialreserve). Andererseits deutet ein Gewinn darauf hin, dass die Planrechnungen des KTU möglicherweise zu vorsichtig vorgenommen wurden und dass in Zukunft mit einer niedrigeren Abgeltung zu rechnen ist».

und die betroffenen Kantone zustimmen.

7.7.2 Begriff «Unternehmen» in Konzernverhältnissen

593 Die wiedergegebenen bundesrechtlichen Bestimmungen sprechen von «Unternehmen» oder «Transportunternehmen», enthalten aber keine Legaldefinition dieser Begriffe und keine Vorschrift zur Frage, was für Konzernverhältnisse gilt und ob unter den massgebenden Kosten lediglich die Kosten der subventionierten juristischen Personen zu verstehen oder auch konzerninterne Verhältnisse zu berücksichtigen sind. Diese Frage war und ist im Zusammenhang mit Abgeltungen an die vbl ag umstritten. Die VBL stellt sich auf den Standpunkt, die subventionsrechtlichen Vorschriften seien lediglich auf die öV-Tochter anwendbar, da diese Inhaberin der Konzession sei. Diese Haltung wird durch den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 gestützt, in welchem ausgeführt wird, einzig die vbl ag als Konzessionsträgerin unterliege den Vorschriften des Eisenbahngesetzes und somit der Kontrolle des Bundes. Da die vbl ag sämtliche Leistungen bei der VBL AG einkaufe, finde das in der RKV beispielsweise verankerte Vollkostenprinzip (ohne Gewinn) oder Verbot von Überabschreibungen korrekterweise keine Anwendung. Der VVL vertritt demgegenüber, wie heute auch das BAV, eine «Konzernsicht». Weil die vbl ag die Einsicht in die Rechnung der Holdinggesellschaft verweigerte, verlangte er im Rahmen der Zielvereinbarung 2017 – 2021 zumindest eine schriftliche Bestätigung der vbl ag, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind» (vgl. dazu die Chronologie der Ereignisse, vorne Ziffer 6.3).

594 Aus der Anerkennung der juristischen Person als Trägerin von Rechten und Pflichten mit eigener Rechtspersönlichkeit im Gesellschaftsrecht ergibt sich beispielsweise für Aktiengesellschaften der Grundsatz der Trennung von Aktionär und Aktiengesellschaft (sog. Trennungsprinzip). Dieser personenrechtliche (privatrechtliche) Aspekt hat allerdings nicht zwingend zur Folge, dass im öffentlichen Recht durchwegs und streng ausschliesslich auf die juristische Persönlichkeit abzustellen und jedes Unternehmen nur für sich allen zu betrachten und zu behandeln ist. So sieht beispielsweise das Bundesgesetz vom 12. Juni 2009 über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG)[47] vor, dass sich Dienststellen eines Gemeinwesens oder verschiedene Unternehmen (Gruppenbesteuerung) zu einem einzigen Steuersubjekt zusammenschliessen können (Art. 12 Abs. 1 und 13 Abs. 1 MWSTG). Die Rechtsordnung versteht unter «Unternehmen» gelegentlich explizit auch ganze Konzerne. Nach der Legaldefinition in Art. 3 Bst. b der Verordnung vom 4. Dezember 2015 über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (Abfallverordnung, VVEA)[48] sind Unternehmen auch «in einem Konzern zusammengeschlossene Einheiten [mit eigener UID] mit einem gemeinsam organisierten Abfallentsorgungssystem». Dementsprechend stellt sich auch im vorliegenden Fall die Frage, wie der Begriff «Unternehmen» im PBG, in der ARPV und in der RKV auszulegen ist.

595 Die Auslegung von Rechtsnormen ist nicht «Reparaturmassnahme für Sondersituationen, sondern ein in jedem Fall nötiger Vorgang innerhalb der Rechtsanwendung».[49] Dies gilt auch dann, wenn die in Frage

---

47 SR 641.20.

48 SR 814.600.

49 AXEL TSCHENTSCHER, Grundprinzipien des Rechts. Einführung in die Rechtswissenschaft mit Beispielen aus dem schweizerischen Recht, Bern 2003, S. 106.

stehende Norm, vordergründig betrachtet, klar erscheint, denn

> «selbst die sprachlich einwandfreie Aussage bedarf noch der Deutung auf ihren Rechtssinn. Klar ist der Rechtssatz, dessen Wortlaut den Rechtssinn unmissverständlich, eindeutig, unbestreitbar und einwandfrei wiedergibt. Die Aussage, ein Rechtssatz sei klar, [...] ist das Ergebnis einer vorausgegangenen Auslegung [...] Der auf sprachlicher oder buchstäblicher Auslegung allein beruhende Schluss auf einen bestimmten Rechtssinn ist ein Vorurteil. Der Anschein bedarf der Bestätigung durch Auslegung [...]. Es muss einleuchtend dargetan werden können, dass dem klaren Sprachsinn ein ebenso eindeutiger Rechtssinn zur Seite steht.»[50]

596 Ziel jeder Auslegung ist die Ermittlung des «wahren Sinns» einer Aussage[51] oder, so das Bundesgericht, «die sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis».[52] Um diesen «wahren Sinn» zu ermitteln, bedient sich die Praxis verschiedener Auslegungsmethoden (Methodenpluralismus). Zum «Kanon der Auslegungsmittel»[53] zählen namentlich die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung:

- Die grammatikalische Auslegung geht vom Wortlaut einer Vorschrift aus. Massgebend ist grundsätzlich der allgemeine, übliche Sprachgebrauch,[54] d.h. die Frage, wie Normen und Begriffe vernünftigerweise verstanden werden dürfen.
- Die systematische Auslegung berücksichtigt weitere Bestimmungen des betreffenden Erlasses,[55] aber auch den Zusammenhang einer Regelung mit weiteren Vorschriften, letztlich mit der gesamten Rechtsordnung.[56]
- Die historische Auslegung stellt ab auf den Willen des historischen Gesetzgebers, wie er in den Materialien zur Entstehungsgeschichte zum Ausdruck kommt.[57]
- Die teleologische Auslegung einer Norm stellt auf Sinn und Zweck (telos) der konkreten Regel und des in Frage stehenden Erlasses ab, wie er sich aus Programm- oder Zielformulierungen im Erlass selbst,[58] aber auch etwa aus Äusserungen im Gesetzgebungsprozess,[59] ergeben kann.

597 Die einzelnen Gesichtspunkte gelten als gleichwertig, d.h. keines der genannten Elemente kommt ausschliesslich oder vorrangig zur Anwendung.[60] Ausgangspunkt der Auslegung ist stets die grammatikalische Methode, also der Wortlaut einer Vorschrift.[61] Der Wortlaut ist aber nicht unbedingt die Grenze einer zulässigen Auslegung. Die Auslegung darf (und muss) auch von einem an sich klar scheinenden Wortlaut

---

50 FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 135.

51 PETER FORSTMOSER PETER/WALTER R. SCHLUEP, Einführung in die Rechtswissenschaft, Band I: Einführung in das Recht, Bern 1992, S. 427, 429.

52 BGE 129 III 335 E. 4 S. 340.

53 TSCHENTSCHER, Grundprinzipien, S. 108.

54 BGE 107 Ia 112 E. 2b S. 115; 103 Ia 288 E. 2b S. 290; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung. Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, S. 66.

55 GYGI, Verwaltungsrecht, S. 139 f.

56 FORSTMOSER/SCHLUEP, Einführung, S. 437.

57 GYGI, Verwaltungsrecht, S. 139.

58 GYGI, Verwaltungsrecht, S. 140.

59 FORSTMOSER/SCHLUEP, Einführung, S. 438 f.

60 VGE 18838 vom 2. August 1993, E. 2b, wiedergegeben in BVR 1994 S. 361 f.

61 BGE 114 Ia 25 E. 3c S. 28; GYGI, Verwaltungsrecht, S. 134 f.; FORSTMOSER/SCHLUEP, Einführung, S. 435, 444.

abweichen, wenn «triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt».[62] Ein Gesetz muss «in erster Linie aus sich selbst heraus, das heisst nach Wortlaut, Sinn und Zweck und den ihm zugrunde liegenden Wertungen auf der Basis einer teleologischen Verständnismethode», d.h. auch mit Blick auf die ratio legis auszulegen, «die zu ermitteln dem Gericht bzw. dem zur Entscheidung berufenen Organ allerdings nicht nach ihren eigenen, subjektiven Wertvorstellungen, sondern nach den Vorgaben des Gesetzgebers aufgegeben ist».[63] Das Bundesgericht hat seine Rechtsprechung dazu wie folgt zusammengefasst:

> «Das Gesetz ist in erster Linie nach seinem Wortlaut auszulegen (Auslegung nach dem Wortlaut). Ist der Text nicht ganz klar und sind verschiedene Auslegungen möglich, so muss der Richter unter Berücksichtigung aller Auslegungselemente nach der wahren Tragweite der Norm suchen. Dabei hat er insbesondere den Willen des Gesetzgebers zu berücksichtigen, wie er sich namentlich aus den Gesetzesmaterialien ergibt (historische Auslegung). Weiter hat der Richter nach dem Zweck, dem Sinn und den dem Text zu Grunde liegenden Wertungen zu forschen, namentlich nach dem durch die Norm geschützten Interesse (teleologische Auslegung). Wichtig ist auch der Sinn, der einer Norm im Kontext zukommt, und das Verhältnis, in welchem sie zu anderen Gesetzesvorschriften steht (systematische Auslegung). Das Bundesgericht befolgt bei der Auslegung von Gesetzesnormen einen pragmatischen Methodenpluralismus und lehnt es ab, die einzelnen Auslegungselemente einer Prioritätsordnung zu unterstellen […].»[64]

598 Unter verschiedenen Aspekten, im Besonderen auch mit Blick auf den telos (Sinn und Zweck) der bundesrechtlichen Vorschriften über die Abgeltung von Leistungen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs und das allgemeine Ziel des Bundesgesetzgebers, Abgeltungen nur zu leisten, wenn sie hinreichend begründet sind und ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b SuG), lassen sich gute Gründe dafür anführen, dass unter «Unternehmen» oder «Transportunternehmen» im Fall von Konzernverhältnissen mit eng verbundenen Gesellschaften nicht isoliert die einzelne Gesellschaft berücksichtigt wird, sondern eine «Konzernsicht» zur Anwendung kommt. Alles andere wäre im Licht dieser gesetzgeberischen Wertungen kaum die «sachlich richtige Entscheidung im normativen Gefüge, ausgerichtet auf ein befriedigendes Ergebnis aus der ratio legis», die nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung immer Ziel der Auslegung ist.[65]

7.7.3 Wirtschaftliche Betrachtungsweise / Durchgriff

599 Im Privatrecht und andern Rechtsgebieten, namentlich im Steuerrecht, kommen im Zusammenhang mit eng verbundenen juristischen Personen nicht selten eine wirtschaftliche Betrachtungsweise und die Rechtsfigur des so genannten «Durchgriffs» zur Anwendung. Das personenrechtliche Prinzip der isolierten Betrachtung jeder einzelnen juristischen Person wird nach diesen Grundsätzen ausnahmsweise

---

62 GYGI, Verwaltungsrecht, S. 134.

63 BGE 128 I 34 E. 3b S. 40 f.

64 BGE 145 III 324 E. 6.6 S. 334.

65 BGE 129 III 335 E. 4 S. 340.

durchbrochen, wenn die Berufung auf die Eigenständigkeit der juristischen Person missbräuchlich erscheint[66] (sog. Missbrauchstheorie), oder wenn die juristische Person zweckwidrig verwendet wird[67] (sog. Normanwendungstheorie). Wird die juristische Person missbräuchlich oder zweckwidrig verwendet, ist ihre rechtliche Selbständigkeit unberücksichtigt zu lassen und auf die wirtschaftlichen, faktischen Gegebenheiten abzustellen. Lehre und Rechtsprechung zur methodischen Begründung des Durchgriffs und den einzelnen Voraussetzungen sind allerdings wenig gefestigt.

600 Nach der Missbrauchstheorie wird ein Durchgriff bejaht, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:[68]

1. Eine juristische Person und ihr Mitglied weisen eine wirtschaftliche Identität auf (Möglichkeit der Beherrschung, Abhängigkeitsverhältnis).
2. Die Berufung auf die rechtliche Selbständigkeit der juristischen Person ist rechtsmissbräuchlich. Erforderlich ist nicht, dass bereits die Gründung einer juristischen Person zu missbräuchlichen Zwecken erfolgt; die missbräuchliche Verwendung oder Berufung auf die Trennung genügt. Zur Annahme eines Rechtsmissbrauchs müssen «geradezu eine Massierung unterschiedlicher und ausserordentlicher Verhaltensweisen im Sinne eigentlicher Machenschaften vorliegen».
3. Dritte werden qualifiziert geschädigt.

601 Nach der Normanwendungstheorie wird ein Durchgriff bejaht, wenn[69]

1. mehrere Rechtssubjekte eine wirtschaftliche Einheit bilden (eine solche liegt vor, wenn ein Rechtssubjekt ein anderes direkt oder indirekt, namentlich durch Stimmenmehrheit im obersten Organ oder durch Vertrag kontrolliert) und
2. die juristische Person zweckwidrig verwendet wird. Eine zweckwidrige Verwendung ist unter anderem dann zu bejahen, wenn die Grundstruktur der juristischen Person missachtet wird oder die unabhängige Überlebensfähigkeit einer Gesellschaft von vornherein gefährdet ist. Bei vertraglichen Verhältnissen ist primär darauf abzustellen, ob sich der Vertragspartner der zweckwidrigen Verwendung der juristischen Person bewusst war oder in guten Treuen von der zweckgemässen Verwendung ausgehen durfte.

602 Sind die Voraussetzungen für einen Durchgriff nach einer dieser Theorien gegeben, kann anstelle der formalrechtlichen eine wirtschaftliche Betrachtungsweise angewendet werden.

603 Aus Sicht der Unterzeichnenden sprechen im vorliegenden Fall gute Gründe für einen Durchgriff sowohl nach der Rechtsmissbrauchstheorie als auch nach der Normanwendungstheorie:

(1) Die vbl ag wird zu 100 Prozent durch die VBL AG beherrscht. Die Organe beider Gesellschaften sind personell identisch zusammengesetzt. Der Verwaltungsrat beschloss im Jahr 2009 förmlich, dass die

---

66 PETER NOBEL, in: Regina E. Aebi-Müller/Christoph Müller (Hrsg.), Berner Kommentar OR, Das Aktienrecht: Systematische Darstellung, 2017, § 10 Rz. 76 mit Hinweis auf BGer 4A_417/2011 E. 2.3.: «l'indépendance juridique entre l'actionnaire unique et la société anonyme ne peut pas être invoquée dans un but qui ne mérite pas la protection de la loi, comme par exemple pour éluder un contrat, une prohibition de concurrence ou encore pour contourner une interdiction ».

67 MARTIN MONSCH/HANS CASPAR VON DER CRONE, Durchgriff und wirtschaftliche Einheit, in: Hans Caspar von der Crone et al. (Hrsg.), Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht (SZW), 2013 S. 445 ff, S. 445.

68 Zum Folgenden NOBEL, Aktienrecht, § 10 Rz. 77, mit weiteren Hinweisen.

69 Zum Folgenden MONSCH/VON DER CRONE, Durchgriff, S. 457.

Sitzungen des Verwaltungsrats der VBL AG jeweils auch als Beratungen der vbl ag verstanden werden. Das (für die VBL AG und die vbl ag identische) Organisationsreglement sieht vor, dass die Gruppengesellschaften «über keine selbständigen Geschäftsleitungen» verfügen, «sondern die entsprechenden Verwaltungsräte delegieren die Geschäftsführung der Gruppengesellschaften im Rahmen des gesetzlich Zulässigen an die Direktion/Geschäftsleitung der Gesellschaft bzw. vbl-Gruppe». Im Geschäftsverkehr ist oft nicht ersichtlich, ob ein bestimmtes Organ im Namen der Holdinggesellschaft oder der vbl ag auftritt, und offenbar geben sich auch die Verantwortlichen selbst darüber des öftern nicht Rechenschaft (vorne Ziffer 7.3.1). Dementsprechend wurde beispielsweise die Konzession im Jahr 2014 fälschlicherweise auf den Namen der Mutter beantragt und auch ausgestellt (womit sich ein Durchgriff für die Zeit zwischen 2014 und der erfolgten Korrektur im 2019 an sich schon aufgrund der rechtlichen Situation erübrigte). Unter diesen Umständen muss eine wirtschaftliche Identität der VBL AG mit der vbl ag bzw. eine wirtschaftliche Einheit der vbl-Gruppe angenommen werden.

(2) Die Chronologie der Ereignisse zeigt, dass die Holdingstruktur neben steuerrechtlichen Motiven namentlich zum Zweck hatte und auch dafür eingesetzt wurde, Gewinne und Dividenden an die Stadt Luzern zu sichern und zu diesem Zweck auch die zwingenden Vorgaben des PBG (insb. das Gewinnverbot bei der Plankostenrechnung bzw. die Vorschriften über die Gewinnverwendung gemäss Art. 36 PBG) zu umgehen. Die konkrete Ausgestaltung der Holdingstruktur (Zuweisung sämtlicher «Assets» an die Mutter, überhöhte Transferpreise für Leistungen der Konzernmutter zugunsten der Tochter), die (beharrliche) Weigerung, den Bestellern Einblick in die Zahlen der Mutter zu gewähren und schliesslich die Abgabe einer (objektiv unzutreffenden) schriftlichen Erklärung in der Zielvereinbarung für die Jahre 2017 – 2021, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind», lassen das Vorgehen rechtsmissbräuchlich bzw. die Berufung auf die rechtliche Selbständigkeit zweckwidrig erscheinen.

(3) Die rechtsmissbräuchliche Berufung auf das Trennungsprinzip bzw. die zweckwidrige Verwendung der juristischen Persönlichkeit führte schliesslich bei den Bestellern zu einem Schaden in beträchtlicher Höhe.

7.7.4 Praxis des Bundesverwaltungsgerichts

604 In der Rechtsprechung wird mitunter auch ohne Zuhilfenahme der Rechtsfigur des Durchgriffs eine wirtschaftliche Betrachtungsweise eingenommen, soweit sich eine solche durch Auslegung der anwendbaren Bestimmungen begründen lässt. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2013 – einem der seltenen Urteile zum Thema – für die Festlegung der anrechenbaren Kosten im Subventionsrecht in Durchbrechung des personenrechtlichen Trennungsprinzips eine «Konzernsicht» eingenommen und unter Berufung auf Art. 14 Abs. 1 (anrechenbare Kosten) i.V. mit Art. 11 SuG (Auskunftspflicht) das Folgende erwogen:

> «Dans la mesure où le diffuseur souhaite une aide financière de la Confédération, il est tenu de fournir à l'autorité compétente tous les renseignements qu'elle est en droit de requérir. Il lui in-

> combe donc de collaborer avec l'autorité compétente et de répondre aux demandes d'éclaircissements. Cela peut impliquer qu'il obtienne de tiers les autorisations et les informations nécessaires […].»[70]

605 Das Gericht erachtete es ohne Weiteres als zulässig, dass das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) im Zusammenhang mit der Ausrichtung von Finanzhilfen an eine Konzessionsinhaberin, welche faktisch (über einen Mehrheitsaktionär) Teil einer Unternehmensgruppe war («groupe de société 'de fait'») und von einer anderen Gesellschaft überteuerte Leistungen bezog, die Vorlage einer konsolidierten Rechnung verlangte, um überprüfen zu können, ob die Bestimmungen des Subventionsrechts und namentlich die Einhaltung von Art. 14 Abs. 1 SuG, wonach nur Anwendungen anrechenbar sind, die tatsächlich entstanden sind und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind, eingehalten werden. Das Bundesverwaltungsgericht führte aus, die von der Vorinstanz erhobene Forderung nach einer konsolidierten Rechnung sei gerechtfertigt «car elle tend à obtenir une meilleure image de la situation économique de la recourante» (E. 5.2). Zu den nach Art. 14 SuG anrechenbaren Kosten führte das Gericht aus:

> « La question des 'dépenses effectivement supportées' au sens l'art. 14 LSu est par conséquent au centre de la décision de l'autorité inférieure. Celle-ci a considéré, pour ce faire, que la recourante et […] constituaient un groupe de sociétés 'de fait'. Elle a donc demandé à la recourante de regrouper les comptes de clôture propres aux deux sociétés, en indiquant notamment les charges et les produits par type d'activités (concessionnées ou non concessionnées), d'éliminer toutes les transactions internes au groupe (chiffres d'affaires, prestations de service, paiements d'intérêts et de dividendes, créances de dettes et participation au capital notamment) afin que ne subsistent que leurs relations vis-à-vis des tiers, et de réévaluer les actifs et les passifs sous l'angle d'un groupe. En procédant ainsi, les comptes individuels des deux sociétés ont été regroupés et les transactions internes éliminées. Les chiffres dégagés après consolidation révèlent donc les charges effectivement supportées par le groupe pour l'ensemble de ses activités […].»[71]

606 Weiter erwog das Gericht:

> «Sur cette base, l'autorité inférieure souligne, à raison, que les comptes consolidés ont pour fonction de présenter la situation financière d'un groupe de sociétés vis-à-vis de tiers. Les transactions intragroupes ne doivent par conséquent pas y figurer. Il y a donc lieu de regrouper les états financiers des différentes sociétés comme si elles formaient une seule entité ; il faut éliminer l'ensemble des transactions intragroupes, à savoir les créances et dettes intragroupes (au niveau du bilan consolidé), les produits et charges intragroupes (au niveau du compte de résultat consolidé) et les flux monétaires intragroupes (au niveau du tableau des flux de trésorerie consolidé) […].»[72]

607 Im erwähnten Entscheid verweist das Bundesverwaltungsgericht auf die folgenden Ausführungen von KONRAD MEYER, der zur wirtschaftlichen Betrachtungsweise unter anderem das Folgende ausführt:[73]

> «In einer Unternehmensgruppe, in der ein Mutterunternehmen Tochterunternehmen beherrscht, verlieren die Einzelabschlüsse aus dem Blickwinkel des Konzerns jede Aussagekraft. Entscheidend für die Beurteilung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ist die Betrachtung der Unternehmensgruppe als Ganzes.»

608 Gute Gründe sprechen dafür, die zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch auf die vorliegend zu beurteilende Konstellation anzuwenden und auch die vbl-Gruppe als «groupe de société 'de

---

70 Urteil des BVGer A-4559/2011 vom 21. Juni 2013 E. 5.1.

71 BVGer A-4559/2011 E. 6.2.

72 BVGer A-4559/2011 E. 7.1.2.

73 KONRAD MEYER, Konzernrechung – Aussagekräftige konsolidierte Abschlüsse unter Beachtung nationaler und internationaler Accountingstandards, Schriftenreihe der Treuhand-Kammer, Band 179, Zürich 2007, S. 35.

fait'» im Sinn des wiedergegebenen Urteils zu qualifizierten. Die im Urteil herangezogenen allgemeinen Bestimmungen des SuG zu den anrechenbaren Kosten (Art. 14 Abs. 1 SuG) und zur Auskunftspflicht (Art. 11 SuG) finden auf Abgeltungen im Bereich des regionalen Personenverkehrs Anwendung, soweit – was nicht zutrifft – nicht spezialgesetzliche Vorschriften vorgehen (Art. 2 Abs. 1 SuG). Hinzu kommt, dass das kantonale Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996[74] in § 10 eine mit Art. 14 Abs. 1 SuG vergleichbare Bestimmung enthält.

7.7.5 Fazit

609 Schon nach allgemeinen Grundsätzen für die Auslegung von Erlassen ist der Begriff «Unternehmen» oder «Transportunternehmen» im anwendbaren Recht nicht zwingend eng so auszulegen, dass im Fall von Konzernverhältnissen jede einzelne juristische Person gesondert zu betrachten ist. Vielmehr legt die Praxis zum sog. Durchgriff im vorliegenden Fall tatsächlich eine «Konzernsicht» nahe. Dies gilt ebenso für das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, das sich speziell zu subventionsrechtlichen Aspekten in Konzernverhältnissen äussert und notabene nach der Prüfung der Konzernstruktur durch das BAV im Jahr 2012 ergangen ist. Unter dem Strich ist im vorliegenden Fall nach Auffassung der Unterzeichnenden eine wirtschaftliche Betrachtungsweise i.S. einer Konzernsicht angezeigt.

610 Wird eine Konzernsicht angewendet, ergibt sich ohne Weiteres, dass die vbl-Gruppe mit überhöhten Transferpreisen die Vorgaben des PBG, namentlich zum Gewinnverbot bzw. zur Gewinnverwendung, verletzt hat. Mit der «Justierung» der Transferpreise wurde das Gewinnverbot bei der Plankostenrechnung verletzt; indem die so erwirtschafteten Gewinne in der Muttergesellschaft verblieben und nicht der Reserve gemäss Art. 36 PBG zugewiesen wurden, wurden die Vorgaben zur Gewinnverwendung verletzt.

611 An diesem Ergebnis ändert der Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 nach Auffassung der Unterzeichnenden nichts. Einzelne Äusserungen im Bericht, namentlich betreffend die Möglichkeit des Durchgrifft, sind durch die Rechtsprechung überholt. Bereits der Bericht enthält im Übrigen auch Vorbehalte, insbesondere betreffend die mangelnde Überprüfbarkeit der Transferpreise und das Interesse der Besteller, diese auch tatsächlich überprüfen zu können, denen die VBL nicht Rechnung getragen hat.

612 Ebenfalls nicht ins Feld geführt werden kann das Argument, erst die Praxis des BAV ab dem Jahr 2018 lasse das Verhalten der VBL als rechtswidrig erscheinen. Die gesetzlichen Grundlagen, an denen dieses Verhalten zu messen ist, stehen seit der Errichtung der Holdingstruktur in Kraft.

7.7.6 Vertrauensschutz?

613 Auf die Bedeutung des Vertrauensschutzes ist im Rahmen der Untersuchungsfragen nicht en détail einzugehen. Die VBL hat zu diesem Aspekt bekanntlich Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.[75] Erwähnt sei an dieser Stelle einzig, dann neben andern Voraussetzungen nur berechtigtes Vertrauen Schutz verdient und

---

74 SRL Nr. 601.

75 Kurzgutachten PAUL RICHLI zur rechtlichen Beurteilung der Rückforderungen des BAV und des VVL vom 23. Mai 2020; Zusammenfassung Kurzgutachten PAUL RICHLI vom 23. Mai 2020.

Zusicherungen, die unter Umständen einen Anspruch auf vom Gesetz abweichende Behandlung zu rechtfertigen vermögen, durch die zuständige Behörde abgegeben werden müssen.[76] Zu diesen Punkten ist anzumerken, dass die vbl ag nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung bewusst Informationen zurückgehalten bzw. nicht vollständig informiert und auch objektiv unzutreffende explizite Erklärungen abgegeben hat. Für Zusicherungen war das BAV nur soweit zuständig, als nach Bundesrecht abgeltungsberechtigte Leistungen zur Diskussion standen. Der VVL, der in den übrigen Fällen die zuständige Behörde war, hat grundsätzlich immer die Position vertreten, es müsse eine Konzernsicht eingenommen werden, und schliesslich von der vbl ag zumindest eine explizite Bestätigung in der Zielvereinbarung 2017 – 2021 verlangt, wonach im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind.

7.7.7 Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, Aufsicht

614 Das PBG, die ARPV und die RKV statuieren Rechte und Pflichten der Transportunternehmen. Diese sind Adressaten der entsprechenden Bestimmungen und damit dafür verantwortlich, dass sie die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Die Tatsache, dass eine Organisation unter staatlicher Aufsicht steht, ändert an dieser Verantwortung nichts. Der Kritik der VBL in der Stellungnahme vom 11. September 2020, mit dieser Beurteilung werde «einseitig die juristische Verantwortung» beleuchtet, dem Stadtrat und dem Parlament eine Carte blanche erteilt und deren moralische und politische Verantwortung ausgeblendet, können sich die Unterzeichnenden nicht anschliessen. Schon aus personenrechtlichen Grundsätzen ergibt sich, dass eine juristische Person die Verantwortung für das eigene Verhalten nicht an andere «delegieren» kann. Im vorliegenden Fall gilt dies im Besonderen mit Blick auf die – gerade auch durch die VBL wiederholt betonte – Tatsache, dass die VBL AG und die vbl ag rechtlich eigenständige, autonome Organisationen sind und das Reglement vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling in Art. 7 Abs. 3 Weisungen der Stadt explizit ausschloss (vorne Ziffer 4.2.2). Es liegt auch nicht in der Kompetenz und Verantwortung der städtischen Organe, branchenspezifische subventionsrechtliche Aspekte für die VBL zu beurteilen. Auch von nicht wahrgenommener «moralischer und politischer Verantwortung» kann insofern nicht die Rede sein. Dies gilt namentlich auch deshalb, weil die VBL AG der Stadt gegenüber soweit bekannt nie signalisierte, die Dividende könnte ohne Umgehung subventionsrechtlicher Vorgaben nicht bezahlt werden. Die VBL betonte im Gegenteil immer wieder, sie habe sich durchwegs rechtmässig verhalten, was insbesondere auch das BAV mit seinem Bericht vom 15. Mai 2012 bestätigt habe.

615 Unternehmensintern obliegt dem Verwaltungsrat nach Art. 716 Abs. 1 Ziff. 5 OR als unentziehbare und unübertragbare Aufgabe die Oberaufsicht über die mit der Geschäftsführung betrauten Personen, namentlich im Hinblick auf die Befolgung der Gesetze, Statuten, Reglemente und Weisungen. Der Verwaltungsrat hat mit andern Worten dafür zu sorgen, dass die Gesellschaft keine Gesetze missachtet, insbesondere nicht die auf ihre Unternehmenstätigkeit anwendbaren spezialgesetzlichen und öffentlich-rechtlichen Bestimmungen.[77]

---

76 Allgemein zu den Voraussetzungen für den Vertrauensschutz im öffentlichen Recht PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014 § 22.

77 CHRISTOPH B. BÜHLER, in: Lukas Handschin (Hrsg.), Zürcher Kommentar OR, 3. Auflage 2018, Art. 717 Rz. Rz. 21 mit Verweis auf Urteil des Bundesgerichts 1B_41/2011 vom 24. März 2011, E. 2.3.1, wonach der Verwaltungsrat «für einen allgemeinen Respekt vor der Rechtsordnung zu sorgen» hat.

616 Die Mitglieder des Verwaltungsrats und Dritte, die mit der Geschäftsführung betraut sind, müssen ihre Aufgaben mit aller Sorgfalt erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen wahren (Art. 717 Abs. 1 OR). Zur Sorgfaltspflicht gehört – selbstverständlich – auch die Einhaltung der Rechtsordnung.

617 Die Stadt Luzern nimmt in ihrer Eigenschaft als Aktionärin im Rahmen der Generalversammlung der Aktionäre Organfunktion in der VBL AG wahr. Aktienrechtlich sind die Rechte und Pflichten der Aktionäre allerdings sehr beschränkt («société anonyme»!). Ein Aktionär darf statutarisch zu keinen andern Leistungen als zur Liberierung der gezeichneten Aktien verpflichtet werden (Art. 680 Abs. 1 OR). Typisch ist demgegenüber die «exekutivlastige» Organisation mit einem starken Verwaltungsrat als oberstes Führungs- und Aufsichtsorgan (Art. 707 ff. OR) mit entsprechender Verantwortung. In ihrer Eigenschaft als Aktionärin trägt die Stadt Luzern unter diesen Umständen keine Verantwortung für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens.

Demgegenüber ist die Stadt als Eignerin des Unternehmens nach § 26 ff. FHGG und § 45 Abs. 1 gemeinderechtlich zur Aufsicht über die VBL AG verpflichtet: Sie überwacht die Aufgabenerfüllung und trägt die Gesamtverantwortung. Sie stellt sicher, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem andern externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann. Diese Aufsicht ist allerdings nur allgemeiner Natur und tendenziell auf «Formalien» ausgerichtet. Die Bestellung des Ortsverkehrs und des regionalen Personenverkehrs und damit verbundene Zuständigkeiten, namentlich im Bereich der Aufsicht, sind gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben und dem öVG Sache des BAV und des Kantons bzw. des VVL als selbständiger kantonaler Anstalt.

618 Die Zuständigkeiten des BAV ergeben sich aus dem PBG und dem Ausführungsrecht dazu. Das BAV ist – soweit die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs betreffend, nach Art. 37 PBG insbesondere zuständig für die subventionsrechtliche Prüfung der Abrechnungen.

619 Die Zuständigkeiten des VVL ergeben sich aus dem kantonalen Gesetz über den öffentlichen Verkehr. Gemäss § 9 Abs. 2 öVG ist der VVL für den öffentlichen Personenverkehr zuständig, soweit einzelne Aufgaben nicht dem Kanton obliegen. Der VVL ist namentlich zuständig für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen, das Bestellverfahren und den Abschluss von Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen (9 Abs. 2 Bst. d öVG) und verantwortlich für die gesetzes- und vertragskonforme Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs einschliesslich des Controlling (§ 9 Abs. 2 Bst. j). Aus dieser Bestimmung in Verbindung mit der Vorgabe in § 1 Abs. 1 öVG, wonach das öVG die Vorschriften des Bundes ergänzt, «welche auch für den danach nicht abgeltungsberechtigten öffentlichen Personenverkehr sinngemäss Anwendung finden», ergibt sich nach Ansicht der Unterzeichnenden eine Verantwortung des VVL für die Einhaltung der sinngemäss anwendbaren bundesrechtlichen Vorgaben im (nach öVG) abgeltungsberechtigten Ortsverkehr. Diese Auffassung scheint auch der Regierungsrat des Kantons Luzern zu teilen. In seiner Antwort vom 18. Mai 2020 auf die Anfrage David Roth und Mitunterzeichnende über den Umgang mit ungerechtfertigten Subventionsbezügen bei Luzerner Verkehrsbetrieben führte er zu den Aufsichts- und Kontrollpflichten aus, die Subventionsaufsicht liege beim BAV und auf kantonaler Ebene übe gemäss § 10 Abs. 2c des öVG der Verbundrat des VVL die Aufsicht aus.

620 Dem VVL kommen somit einerseits die Rolle des Bestellers und andererseits Aufsichtsfunktionen zu. Allerdings erscheint kaum geklärt, was die Verantwortung für die gesetzes- und vertragskonforme Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs im Einzelnen beinhaltet. Weder der Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 3. Februar 2009

noch der Verordnung vom 20. Oktober 2009 (öVV)[78] lassen sich nähere Hinweise entnehmen. Im Reglement für den Verkehrsverbund Luzern vom 8. Januar 2010 wird in § 10 ausgeführt, dass der VVL die Entwicklung der Leistungen und Kosten im öffentlichen Personenverkehr durch ein zweckmässiges Controlling steuert. Dieses umfasst die Festlegung der Ziele, die Planung der Massnahmen, deren Umsetzung und die Überprüfung der Leistungen und Kosten. Gemäss § 13 des Reglements hat der Geschäftsleiter dem Verbundrat nach dessen Vorgaben Bericht zu erstatten. Unter dem Titel «Transportleistungen» hält § 14 immerhin fest, dass die Einhaltung der in den Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen festgelegten Ziele und Bedingungen sowie die Qualitätssicherung in geeigneter Weise sicherzustellen sind (Abs. 1) und dass die Transportunternehmen die dazu erforderlichen Unterlagen bereitzustellen haben. Der Vertreter des Stadtrats im Verbundrat VVL gibt an der Anhörung denn auch an, die Konstruktion und die Verantwortlichkeiten des VVL seien «nicht ganz eindeutig neben Kanton und Tarifverbund»; es gäbe «ein paar Schnittstellen, die schwierig sind». Im Rahmen der Aufarbeitung der Postautoaffäre habe man sich im Verbundrat gefragt:

> «Wer kontrolliert eigentlich die Abrechnungen? Könnten wir irgendwo in der Verantwortung stehen? Dazu erarbeitete der VVL ein Faktenblatt im ersten Halbjahr 2018, welches wir intensiv diskutierten. Wir gelangten zum Ergebnis, dass wir als Verbundrat keine zentrale Rolle bei der Prüfung der Abrechnungen der TU haben, sondern vor allem das BAV, die Finanzaufsicht und auf Stufe TU die Revisionsfirmen. Der Verbundrat hat zudem kein Recht auf Einsichtnahme oder direkte Eingriffsmöglichkeiten bei den TU, soll aber im Rahmen der Aufsicht die notwendigen Abklärungen einleiten, falls Hinweise auf Gesetzesvorstösse vorliegen."

621 Der Präsident des Verbundrats gibt anlässlich der Anhörung zu Protokoll, im Rahmen der Behandlung von Vorstössen auf kantonaler Ebene sei bekannt geworden, dass die Regierung bei der Finanzkontrolle einen Bericht in Auftrag gegeben habe. Der Bericht liege zwischenzeitlich vor, sei aber nicht öffentlich. Der Aufsichts- und Kontrollkommission (des kantonalen Parlaments) werde der Bericht zur Kenntnis gebracht, auch dem Verbundrat. Weiter werde dieser Bericht nicht gestreut.

622 Die Unterzeichnenden haben weder Einsicht in das erwähnte Faktenblatt des VVL noch Einsicht in den Bericht der Finanzkontrolle nehmen können.

In der Praxis hat der Verbundrat insbesondere im Rahmen des Controllingprozesses zur Leistungsvereinbarung Aufsichtshandlungen vorgenommen, eine eigentliche subventionsrechtliche Prüfung mit Bezug auf die Abgeltungen an den Ortsverkehr wurde jedoch nicht durchgeführt. Die Beurteilung des BAV im Bericht vom 15. Mai 2012, die er selbst veranlasst hatte, nahm der VVL ernüchtert zur Kenntnis. Er sah sich aber offenbar nicht in der Lage, seine eigene Haltung gegenüber der vbl ag durchzusetzen. Der Präsident des Verbundrats gibt an der Anhörung zu Protokoll:

> «Der Bericht des BAV war für den VVL sehr ernüchternd. Vor Postauto war im öV eine ganz andere Zeit. Man hat im Rat, soweit ich mich erinnern kann, den BAV-Bericht über die Geschäftsstelle vorgelegt bekommen. Wir sahen: das BAV ist nicht mit uns unterwegs, wir sind allein. Was können wir machen? Rückblickend hätte man ev. schon mehr machen können, aber in der damaligen Zeit - es war eine Einschätzung von Ratsmitgliedern mit durchaus auch politischer Erfahrung – war man der Meinung, dass es zu nichts führt, wenn man hier noch etwas unternimmt. Man hat gesagt, man versucht es mit Zielvereinbarungen. Es kamen immer wieder Fragen auf, aber der VVL hatte die Haltung, solange man das BAV nicht im Rücken hat, unternehmen wir nichts, da sind wir allein auf weiter Flur.»

78 SRL 775a.

623 Zur Durchsetzung seiner Anliegen und Forderungen hätte der VVL theoretisch auch von der in § 18 öVG vorgesehenen Möglichkeit der Ausschreibung Gebrauch machen können. Doch dazu konnte man sich – wohl auch aus politischen Gründen – nicht durchringen. Der Präsident des Verbundrats führte dazu an der Anhörung das Folgende aus:

> «das Verhältnis Zielvereinbarung/Ausschreibung ist wichtig. Wenn eine ZV zustande kommt, fasst man keine Ausschreibung ins Auge. Da können auch Reduktionen bei den Abgeltungen zum Ziel gesetzt werden. Grundsätzlich hat der Verbundrat entschieden, nur wenn keine Zielvereinbarung zustande kommt, eine oder mehrere Linien auszuschreiben. Das Ganze ist aber immer im Kontext mit der Konzession zu sehen, weil Konzessionsgeber ist der Bund. Je nachdem müsste die Konzession vorzeitig aufgehoben werden, das ist komplex […] Im öV-Bereich bestand die Regel, Linien nicht auszuschreiben, erst mit der neuen Gesetzgebung nimmt dies nun Fahrt auf, beim Schienenverkehr ist es immer noch die grosse Ausnahme. Wir haben noch unter einer alten Gesetzgebung einmal eine Linie ausgeschrieben, das hatte gesamtschweizerisch ein riesiges Echo, auch enormen politischen Widerstand, ausgelöst Am Ende musste man das Verfahren abbrechen. Man hatte auch zuwenig Unterstützung vom Bund.»

Den Vertretern der vbl ag war im Rahmen der Verhandlungen mit dem VVL denn auch bewusst, dass der VVL eine öffentliche Ausschreibung von Leistungen zwar androhen konnte. Man rechnete aber nicht ernsthaft damit, dass er dieses Mittel auch tatsächlich einsetzen würde. VBL-intern wurde bereits im Jahr 2009 bemerkt, der ÖVL könne «es sich politisch gar nicht leisten, auf Mitte Dezember 2009 keine (zusätzlichen) öV-Angebote bei der vbl zu bestellen, nachdem er gewisse öV-Ausbauten als notwendig proklamiert hat».

624 Insgesamt müssen die nicht restlos klaren gesetzlichen Vorgaben zur Aufsicht, die Art und Weise, wie das BAV diese Aufsicht, insbesondere auch mit dem Bericht vom 15. Mai 2012, wahrgenommen hat, und die – im Licht des Berichts des BAV zu würdigende – Zurückhaltung des VVL in ihrer Gesamtheit als unglücklich bezeichnet werden. Diese Umstände haben mit dazu beigetragen, dass die nach Ansicht der Unterzeichnenden rechtswidrige Abgeltungspraxis nicht früher offengelegt wurde. Wie erwähnt ändert die staatliche (Organisations-)Aufsicht indessen nichts an der Zuständigkeitsordnung und damit auch nicht an der gesetzlich festgelegten Verantwortung für die korrekte Aufgabenerfüllung. Die VBL kann sich deshalb auch nicht darauf berufen, dass das BAV die Jahresrechnungen Jahr für Jahr geprüft und genehmigt hat. Selbst wenn das BAV im Hinblick auf die Prüfung über die notwendigen Unterlagen verfügt hätte, könnte aus diesem Umstand noch kein Anspruch auf Vertrauensschutz abgeleitet werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 2014 unmissverständlich dargelegt, dass die Rechnungsgenehmigung im Rahmen der subventionsrechtlichen Prüfung nach Art. 37 PBG die primäre Verantwortung des Unternehmens für die inhaltliche Richtigkeit der Jahresrechnung nicht schmälert.[79]

7.7.8 Strafrechtliche Relevanz?

625 Im Sinne einer Vorbemerkung sei darauf hingewiesen, dass eine abschliessende strafrechtliche Beurteilung den Rahmen des erteilten Auftrags sprengen würde und nach Auffassung der Unterzeichnenden (die selber nicht im Bereich des Strafrechts tätig sind) in einer Untersuchung der vorliegenden Art auch nicht zulässig wäre. Die VBL hat zu dieser Frage gemäss ihrer Medienmitteilung vom 25. September 2020 «ein strafrechtliches Kurzgutachten von über 40 Seiten» erstellen lassen.

---

79 Urteil des BVGer A-3505/2012 vom 24. Juni 2014 E. 11.3.7

626 Dennoch seien mit Blick auf die eingangs gestellte Frage 15 zu diesem Punkt einige summarische Hinweise angebracht.

627 Anzumerken ist vorweg, dass sowohl das SuG wie auch das kantonalen Staatsbeitragsgesetz verwaltungsstrafrechtliche Bestimmungen enthalten. Während die Bestimmungen des SuG als spezialgesetzliche Vorschriften den allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937 (StGB)[80] vorgehen (Grundsatz der lex specialis), wäre das Verhältnis der Bestimmungen des kantonalen Staatsbeitragsgesetzes zu jenen des StGB zu klären.

628 Die Unterzeichnenden können nicht ausschliessen, dass namentlich die in der Zielvereinbarung 2017 – 2021 durch die VBL schriftlich abgegebene Erklärung, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind», einen Straftatbestand erfüllt. Diese Erklärung muss im Kontext der vorangegangenen Verhandlungen aus Sicht der Unterzeichnenden als objektiv unzutreffend bezeichnet werden (vorne Ziffer 7.3.2). Zu prüfen wären, soweit Bundessubventionen betreffend, namentlich die Straftatbestände nach Art. 38 SuG (Erschleichen eines Vorteils: «Wer vorsätzlich in einem Finanzhilfe- oder einem Abgeltungsverfahren unrichtige oder unvollständige Angaben macht, um dadurch einen ungerechtfertigten Vorteil zu erwirken […]») und Art. 37 SuG i.V. mit Art. 14 VStR (Abgabe- oder Leistungsbetrug: «Wer die Verwaltung, eine andere Behörde oder einen Dritten durch Vorspiegelung oder Unterdrückung von Tatsachen arglistig irreführt oder sie in einem Irrtum arglistig bestärkt und so für sich oder einen andern unrechtmässig eine Konzession, eine Bewilligung oder ein Kontingent, einen Beitrag, die Rückerstattung von Abgaben, eine andere Leistung des Gemeinwesens erschleicht, oder bewirkt, dass der Entzug einer Konzession, einer Bewilligung oder eines Kontingents unterbleibt […]»). Soweit nur kantonale Abgeltungen betroffen sind, wäre unter Umständen der Tatbestand nach § 36 des kantonalen Staatsbeitragsgesetzes («Wer zur Erlangung eines Staatsbeitrags über erhebliche Tatsachen unrichtige oder unvollständige Angaben macht» oder «wer erhebliche Tatsachen im Zusammenhang mit Staatsbeiträgen verschweigt») zu prüfen, gegebenenfalls wäre das Verhältnis zu Art. 251 StGB (Urkundenfälschung) und Art. 146 StGB (Betrug) zu klären.

80 SR 311.0.

8 Beantwortung der Fragen

629 Die Unterzeichnenden beantworten die eingangs gestellten Fragen (vorne Ziffer 1.2) gestützt auf die vorstehenden Ausführungen in konzentrierter Form wie folgt:

8.1 Fragen zur Holdingstruktur und zu konzerninternen Verhältnissen

Frage 1:

Wann wurde die Holdingstruktur beschlossen? Von wem? Was wurde damit bezweckt? Gab es hierzu eine externe Empfehlung? Was wurde unternommen, damit keine strafbaren Handlungen gegen das Subventionsgesetz stattfinden?

Die Holdingstruktur wurde durch den Verwaltungsrat der VBL AG im Jahr 2009 beschlossen. Der Verwaltungsrat fasste nach internen Überlegungen und verschiedenen Diskussionen seit der Strategieklausur vom Mai 2009 am 18. September 2009 zunächst einen Grundsatzbeschluss und beschloss die konkrete Ausgestaltung mit der bestehenden VBL AG als Holdinggesellschaft und der neu gegründeten vbl verkehrsbetriebe luzern AG als «Vertragspartnerin des öV-Bestellers» ohne eigene Assets und eigenes Personal am 3. Dezember 2009. Er beschloss an diesem Datum im Weiteren, dass «die Organe, Geschäftsleitungen und Zeichnungsberechtigungen […] für die drei Gesellschaften in Personalunion bzw. identisch geführt» werden sollen.

Ziel der neuen Struktur war neben steuerrechtlichen Überlegungen erklärtermassen das Bestreben, erwirtschaftete Gewinne der VBL vor dem Zugriff der Besteller im Bereich regionaler Personenverkehr zu schützen. Verschiedentlich wurde betont, die neue Struktur gewährleiste Transparenz, weil die abgeltungsberechtigten und nicht abgeltungsberechtigten Geschäftsbereiche klar getrennt werden könnten, und die Sicherung von Gewinnen betreffe einzig den kommerziellen, nicht abgeltungsberechtigten Bereich. Aus verschiedenen aktenkundigen Äusserungen ergibt sich aber, dass mit der Holdingstruktur sehr wohl auch Gewinne, die im Bereich öffentlicher Personenverkehr erwirtschaftet wurden oder werden, «ins Trockene» gebracht werden sollten und die Struktur auch benützt wurde, um die gesetzlichen Regelungen der Gewinnverwendung gemäss Art. 36 des Personenbeförderungsgesetzes zu umgehen.

Externe Beratung wurde für die konkrete Ausgestaltung der Struktur, nicht für den Grundsatz beigezogen. Die schliesslich gewählte Ausgestaltung entspricht der Empfehlung des externen Beraters.

Besondere Vorkehren gegen allfällige strafbare Handlungen wurden nicht ergriffen. Dazu bestand aus der der Sicht der Beteiligten offenbar kein Anlass.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.1.

Frage 2:

War der Stadtrat (als Eignerin) bei der Implementierung der Holdingsstruktur beteiligt?

In das Entscheidverfahren wurde der Stadtrat als solcher nicht einbezogen. Über die Absicht, eine Holdingstruktur zu implementieren, war die damalige Vertreterin des Stadtrats im Verwaltungsrat in ihrer Eigenschaft als Mitglied des VR informiert. Der für das Beteiligungscontrolling zuständige Mitarbeiter wurde

anlässlich der Generalversammlung vom 1. Mai 2009 – entsprechend dem damaligen Stand der Diskussion aber nur in allgemeiner Form – über die Absicht informiert; er habe für die Überlegungen zur Holdingstruktur Verständnis gezeigt. Aktenkundig ist, dass im Sommer 2009 eine Information des Stadtrats in Aussicht genommen wurde und der Direktor am 26. Oktober 2009 – nach erfolgtem Grundsatzbeschluss des Verwaltungsrats vom 18. September 2020 – eine Aktennotiz zu Handen der Vertreterin des Stadtrats «für die Information des Stadtrates» verfasste. Am 25. November 2009 fand offenbar eine Besprechung mit dem Stadtrat statt, die «positiv klärend» gewirkt habe. In den Akten des Stadtrats findet sich kein Hinweis auf die Besprechung; förmliche Beschlüsse fasste der Stadtrat somit auch bei dieser Gelegenheit nicht. Nach Angaben des Direktors der VBL erfolgte eine Information auch am 3. März 2010, d.h. im Nachgang zur Errichtung der Holdingstruktur. Eine weitergehende Information oder Mitwirkung des Stadtrats ist nicht dokumentiert.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.2.

Frage 3:

Wie war die Verrechnungspraxis konkret aufgebaut (vgl. Gfeller-Bericht; Klärung Beziehungen Mutter-/Tochtergesellschaften)?

Rund 90 Prozent des Personal- und Sachaufwands der vbl ag betrifft nach Angaben der VBL Leistungen, welche die vbl ag von der Konzernmutter bezieht. Grundlage der konzerninternen Verrechnung solcher Leistungen bildeten jährlich abgeschlossene Leistungsvereinbarungen zwischen der VBL AG und der vbl ag, bestehend aus einer ganzen Reihe einzelner Vereinbarungen zu bestimmten Kostenstellen wie z.B. Management-Leistungen oder variable und fixe Fahrzeugkosten. Für jede Kostenstelle wurden der Leistungsbeschrieb und dessen Umfang, der Leistungspreis, die Verrechnungsmodalitäten und andere Punkte geregelt. Im Einzelnen wurden die Preise unterschiedlich festgelegt. Bis 2017 sind unter dem Titel «Fixe Fahrzeugkosten» kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen in Anschlag gebracht worden.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.3.

Frage 4:

Wie wurden die Abgeltungen konkret ermittelt (Offerten, effektive Abrechnung -> vgl. Gfeller-Bericht)?

Förmliche Offerten wurden soweit bekannt nie erstellt, was angesichts der Tatsache, dass die beteiligten Personen identische Funktionen für beide Gesellschaften ausüben, auch nicht erstaunt. Die Preise für die vereinbarten Leistungen (Transferpreise) wurden gemäss den vertraglichen Regelungen jeweils «aufgrund objektiver Einschätzungen im Zeitpunkt des Abschlusses der Vereinbarung festgelegt». Es handelte sich im Wesentlichen um eine «Fortschreibung» der Situation zum Zeitpunkt der Gründung der vbl ag am 1. Januar 2010, welche die Basis für die später verrechneten Ansätze bildete. Verrechnet wurden der vbl ag teilweise die tatsächlichen Kosten der VBL AG. Für die Abschreibung der Fahrzeuge wurde ein kalkulatorischer Zins vereinbart, der für das Jahr 2016 3.11 Prozent und für das Jahr 2017 3.0 Prozent betrug. Von der vertraglich vorgesehenen Möglichkeit, im Verlauf des Geschäftsjahres aufgrund einer Nachkalkulation der tatsächlichen Ist-Kosten gestützt auf «wesentliche Abweichungen von den den Parteien unterstellten Umständen» eine Preisanpassung vorzunehmen, wurde soweit ersichtlich nie Gebrauch gemacht.

Zur Bemessung der Transferpreise erklärte die VBL im Jahr 2010 gegenüber Dritten, die (für alle Tochtergesellschaften gleich bemessenen) konzerninternen Verrechnungspreise würden «ergänzend» zur Ablieferung des Gewinns der «Nicht-öV-Tochter» an die Muttergesellschaft «justiert», um «die vom Eigner (Stadt Luzern) erwartete Dividende erwirtschaften zu können». Dass die Dividende und damit auch der Gewinn der VBL AG bewusst und gezielt auch aus Erträgen der vbl ag finanziert wurde, geht auch aus verschiedenen späteren Äusserungen hervor, beispielsweise aus der Präsentation der VBL AG zur Information des Stadtrats vom 30. Oktober 2019, nach welcher die «Finanzierung der Dividende an die Stadt» unter anderem über einen «Anteil an den der öV-Tochter verrechneten kalkulatorischen Zinsen» erfolgte. Auf dieser Linie liegt auch die Information vom 4. Februar 2020, die VBL AG werde die Dividende an die Stadt angesichts der jüngsten Entwicklungen «in Zukunft ausschliesslich aus Gewinnen aus den Nebengeschäften erwirtschaften» müssen und mit «dem Wegfall der kalkulatorischen Zinsen» entfalle «ein grosser finanzieller Spielraum, den wir in Zukunft nicht mehr haben».

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.3.

Frage 5:

Wer war innerhalb der vbl verantwortlich für die Erstellung der Offerten und Abrechnungen?

Die Leistungsvereinbarungen zwischen der VBL AG und der vbl ag wurden soweit bekannt für die VBL AG durchwegs durch den Direktor und den damaligen Leiter Finanzen & IT unterzeichnet. Für die vbl ag als Leistungsbezügerin unterzeichneten verschiedene andere, im Handelsregister als zeichnungsberechtigt bezeichnete Personen. Alle Beteiligten üben in den beiden Gesellschaften identische Funktionen aus und verfügen gemäss Handelsregister und dem Zentralen Firmenindex des Bundesamts für Justiz (Zefix) für die Gesellschaften über identische Zeichnungsberechtigungen. Die VBL gibt an, der Verwaltungsrat habe jeweils vom Offertprozess Kenntnis genommen, doch sei auf der strategischen Ebene nicht jeder einzelne Posten verhandelt worden. Soweit ersichtlich fasste der Verwaltungsrat an seinen Sitzungen dazu tatsächlich nie (förmliche) Beschlüsse; er wurde jedoch jeweils über den Stand der Offertverhandlungen informiert.

Am 31. März 2017 liess sich der Verwaltungsrat umfassend über die konzerninternen Leistungsverrechnungen informieren. Er beauftragte daraufhin die Geschäftsleitung mit einer detaillierten Analyse der Verrechnungen. Die Diskussion hatte zur Folge, dass ein zusätzliches finanzielles Risiko «interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung» identifiziert wurde (vgl. auch Bemerkungen zu Frage 20).

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.3.

Frage 6:

War die Auflösung der Holdingstruktur oder die Einführung von Swiss GAAP FER bei den vergangenen Generalversammlungen ein Thema?

An den Generalversammlungen selbst war gemäss den eingesehenen Protokollen weder die Auflösung der Holdingstruktur noch die Einführung von Swiss GAAP FER je ein Thema. Auch im Protokoll über die

letzte GV vom 27. Mai 2020 ist dazu nichts vermerkt, insbesondere auch nicht zu den Traktanden «Jahresrechnungen 2019» und «Verwendung des Bilanzgewinnes». Die Generalversammlungen sind in aller Regel reine Formsache und dauern nur sehr kurze Zeit. Die Traktanden werden jeweils am vorangehenden Controllinggespräch erörtert.

An den Controlliggesprächen kamen die Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER und entsprechende Forderungen des VVL demgegenüber öfter zur Sprache. Die VBL vertrat aber bis 2019 immer die Auffassung, dies komme insbesondere auch aus Konkurrenzgründen und mit Blick auf «gleich lange Spiesse» der Transportunternehmen nicht in Betracht. Am Controllinggespräch vom 27. April 2020 informierte die VBL über die unterdessen per 1. Januar 2021 geplante Einführung von Swiss GAAP FER, ebenso über die auf diesen Zeitpunkt ebenfalls in Aussicht genommene Anpassung (nicht: Auflösung) der Holdingstruktur.

Für interne Zwecke legt die VBL seit 2008, allenfalls mit vereinzelten Ausnahmen, auch nach dem Standard Swiss GAAP FER Rechnung. Diese Tatsache und teilweise auch die entsprechenden Ergebnisse, insbesondere die nach dieser Rechnungslegung ausgewiesenen (deutlich höheren) Gewinne kamen seit 2008 an den Controllingesprächen regelmässig zur Sprache.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.2.4.

8.2 Fragen zu finanziellen Vorgaben

Frage 7:

In den übergeordneten normativen und politischen Vorgaben (früher übergeordnete politische Ziele), welche vom Grossen Stadtrat beschlossen werden, ist als Ziel die Stärkung der Eigenmittel verankert. Hatte diese Zielsetzung Einfluss auf das Verhalten der Verantwortlichen der vbl?

Die Stärkung der Eigenmittel ist neben der ausgeglichenen Rechnung und dem Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben als übergeordnetes politisches Ziel vermutlich seit dem Jahr 2005 in der Eignerstrategie der Stadt verankert. Dieses Ziel wurde vor kurzem, am 11. September 2019, durch den Grossen Stadtrat wiederum bestätigt. Thema der Eigentümerstrategie vom 18. Dezember 2002 waren unter dem Titel «Finanzielle Bestimmungen» im Weiteren die Verwendung von Gewinnen für Reserven und Rückstellungen bis zum Jahr 2005 und die Ausrichtung einer Dividende ab dem Jahr 2006 von «zirka 3-5%», sofern «es das Unternehmensergebnis erlaubt». Auch die aktuelle Eigentümerstrategie vom Mai 2018 gibt als finanzielles Ziel eine Dividende von 3 bis 5 Prozent vor, «sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt».

Die allgemeinen finanziellen Vorgaben und namentlich die Dividendenerwartungen der Stadt waren nicht nur im Verwaltungsrat der VBL, sondern auch in den Verhandlungen mit dem ÖVL und ab dem Jahr 2010 mit dem VVL seit Jahren Dauerthema. Für den Direktor der VBL ist klar, dass diese Vorgaben Einfluss auf das Verhalten der Verantwortlichen der VBL hatte. Die Eignerstrategie der Stadt sei für die VBL «quasi ‘gottgegeben’» und ein «Auftrag an den VR, diese zu erfüllen». Die Untersuchung hat denn auch klar bestätigt, dass die Verantwortlichen der VBL bestrebt waren, die städtischen Vorgaben und Erwartungen zu erfüllen, und dies auch gegenüber den Bestellern immer wieder betonten.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.1.

Frage 8:

Führte der Stadtrat eine Diskussion über einen möglichen Zielkonflikt zwischen den finanziellen Vorgaben an die VBL (u.a. betr. Dividendenausschüttung an die Stadt) und den regulatorischen Vorgaben?

Diskussionen zu diesem Punkt sind nicht dokumentiert. Anzumerken ist dazu grundsätzlich, dass über die Sitzungen des Stadtrats nur ein knappes Beschlussprotokoll geführt wird.

Die Finanzdirektorin gibt zu den Informationen der VBL AG an den Controllinggesprächen an, man habe «ein Risiko gesehen», wenn «kalk. Zinsen nicht mehr akzeptiert werden können, dann kann die Dividende nicht mehr in der bisherigen Höhe gezahlt werden». Die VBL AG habe aber «immer versichert, dass das Holding-Konstrukt vom BAV geprüft und für i.O. befunden und auch die kalk. Zinsen vom BAV akzeptiert seien. Sie hätten Gesetz und Recht, und auch die Vereinbarungen mit dem VVL stets eingehalten». Tatsächlich betonte die VBL AG bei verhältnismässig zahlreichen Gelegenheiten, sie habe sich in jeder Hinsicht rechtlich einwandfrei verhalten. Unter diesen Umständen hatte der Stadtrat kaum Anlass zu Diskussionen über den in der Frage angesprochenen Zielkonflikt.

Wie weit die Informationen der Finanzdirektion über die Controllinggespräche und namentlich die Aktennotizen über diese Gespräche allenfalls Anlass zu Diskussionen grundsätzlicher Natur im Stadtrat gaben, ist nicht bekannt. In den Protokollen sind jeweils lediglich die auf Antrag der Finanzdirektion gefassten Beschlüsse festgehalten.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.4.

Frage 9:

Hat der Verwaltungsrat der Geschäftsleitung Gewinnvorgaben gemacht? Welche finanziellen Ziele verfolgte der Verwaltungsrat in der Unternehmensstrategie?

Der Verwaltungsrat übernahm die Gewinnvorgaben der Stadt in die (im Verlauf der Zeit wiederholt angepasste) Unternehmensstrategie und fasste diese mindestens tendenziell strenger (Gewinnziel von fünf Prozent statt, wie gemäss der Eignerstrategie, von drei bis fünf Prozent). Die Dividendenerwartungen der Stadt waren auch regelmässig Gegenstand der Diskussion zum Rechnungsabschluss. Der Verwaltungsrat machte zu den Abschlüssen jeweils auch bestimmte Gewinnvorgaben.

Auf der Grundlage der Unternehmensstrategie verabschiedete der Verwaltungsrat jährlich Ziele für die Geschäftsleitung. Er gab beispielweise für das Jahr 2015 einen Zielgewinn der Holdinggesellschaft in der Höhe von 2 Millionen Franken vor.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.1.

Frage 10:

Ist für die Höhe der variablen Lohnanteile der VBL-Geschäftsleitung der erzielte Gewinn ein Faktor?

Ja, der erzielte Gewinn ist grundsätzlich ein Faktor. Die Ausrichtung einer variablen Entschädigung (Bonus) richtet sich nach einem durch den Verwaltungsrat erlassenen Bonusreglement und den darin festge-

legten Kriterien. Massgebend für die Ausrichtung eines Bonus und dessen Höhe waren verschiedene Kriterien, darunter das Geschäftsergebnis. Nach dem Bonusreglement von 2008 war «eines der wichtigsten Ziele», deren Erreichen für den Bonus entscheidend war, «der anzustrebende (Mindest-)Zielgewinn für das kommende Jahr», der es erlaubte, der Stadt erwartete Dividende auszuzahlen. Nach dem heute geltenden Bonusreglement von 2013 hängt die Höhe des Bonus von verschiedenen gewichteten Faktoren ab, unter anderm vom Unternehmensgewinn.

Zur Praxis gibt der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat an, die konkrete Höhe des erzielten Gewinns sei «nicht lohnrelevant, nur qualitativ in einem geringen Ausmass». Der Direktor der VBL erläutert, es gebe «zwar einen Zielgewinn», doch führe dieser «nicht einfach nach einem Dreisatz [zu] einen entsprechend hohen Bonus». Der Zielgewinn werde «immer nur qualitativ erhoben, gewissermassen in einem sehr degressiven Zusammenhang», es gebe keine mathematische Formel. Die anderen, für den Bonus massgebenden Ziele seien nicht finanzabhängige, vorwiegend qualitativ messbare Ziele.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 3.6.3.

8.3 Fragen zur Subventionierung des regionalen Personenverkehrs

Frage 11:

Die Offerten für die Jahre 2018 und folgende wurden im Jahr 2018 neu verhandelt. Weshalb wurde nicht bereits damals der Schluss gezogen, dass die Abgeltungen der früheren Jahre zu überprüfen sind?

Welche Schlüsse die Beteiligten aus der Neuverhandlung der Offerte für die Jahre 2018/2019 je für sich genau zogen, lässt sich naturgemäss nicht einwandfrei feststellen.

Aktenkundig ist, dass sich der VVL an der Neuverhandlung der Offerte der vbl ag für die Jahre 2018/2019 vom 4. Juli 2018 ausdrücklich vorbehielt abzuklären, «wie mit den Rechnungen 2010 – 2017 umgegangen werden soll». Das BAV – das nur einen kleinen Teil der Abgeltungen (in der Grössenordnung von rund 2 Prozent) leistet – erachtete die Rechnung 2017 demgegenüber als abgeschlossen. Eine rückwirkende Überprüfung der Abgeltung früherer Jahre kam somit bereits am 4. Juli 2018 explizit zur Sprache. Es dauerte in der Folge allerdings einige Zeit, bis der VVL der Gfeller + Partner AG den entsprechenden Auftrag erteilte, weil sich die Suche nach einer geeigneten Revisionsstelle als schwierig herausstellte. Die kantonale Finanzkontrolle, die zunächst angefragt worden war, wollte oder konnte den Prüfauftrag nicht übernehmen.

Die VBL thematisierte die Möglichkeit einer rückwirkenden Überprüfung selbst an der Aussprache mit der GPK des Grossen Stadtrats am 18. Oktober 2018 mit dem Hinweis in ihrer Präsentation: «Verkehrsverbund Luzern (VVL) […] will rückwirkende Revision vergangener Rechnungen», mass der entsprechenden Ankündigung des VVL aber offenbar nicht besonders grosses Gewicht bei. Sie führte aus, kalkulatorische Zinsen würden «nicht mehr» akzeptiert, was «unternehmerisch völlig falsch» sei. In der Diskussion in der GPK war eine rückwirkende Prüfung offenbar kein Thema. Bemerkt wurde, die Revisionsstelle habe jeweils die korrekte Darstellung der Finanzen geprüft und bestätigt, womit die Stadt keinen Anlass zu zusätzlichen Kontrollen sehe, solange «aufgrund der Berichte kein Anlass dazu besteht». VBL-intern dachte man nach eigenen Angaben allenfalls an die stillen Reserven, aber nicht an kalkulatorische Zinsen, obwohl diese seit Jahren ein «Zankapfel» in der Auseinandersetzung mit dem VVL gewesen waren.

Dem Verwaltungsrat wurde am 14. September 2018 optimistisch erklärt, mit dem VVL werde vereinbart, dass die Bereinigung der Offerte (nur) «zukunftsgerichtet erfolgt und keine Vergangenheitsbewältigung stattfindet». Eine solche Vereinbarung kam nicht zustande.

Zum Anlass der Neuverhandlung der Offerte 2018/2019 ist festzuhalten, dass die vbl ag entgegen ihrer Darstellung nicht in dem Sinn proaktiv auf den Bericht von Ernst & Young reagierte, dass sie selbst, wie im Bericht klar empfohlen, aktiv auf die Besteller zuging, um die offenen Fragen zu klären. Die diesbezüglichen Diskussionen und insbesondere die Aussprache vom 4. Juli 2018 über rechtlich korrekte Abrechnungen und Offerten gingen vielmehr auf die Initiative des VVL und des BAV zurück.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.4.2 und 7.4.3.

Frage 12:

Welche Rolle spielte das BAV? Wie klar war seine Rolle und wie unterscheidet sie sich vor und nach 2018?

In den Auseinandersetzungen um Transparenz und Offenlegung der Ist-Zahlen spielte das BAV im Vergleich mit dem ÖVL und später mit dem VVL insgesamt eine untergeordnete bzw. passive Rolle. Aktiv wurde das BAV, als es auf Ersuchen des VVL im Frühjahr 2012 die Holdingstruktur, die Rechnungslegung und die Ergebnisverwendung prüfte. Das BAV akzeptierte zu diesem Zeitpunkt ausdrücklich kalkulatorische Zinsen, allerdings mit dem Hinweis, dass die Personalunion in der Geschäftsleitung zu Ziel- und Interessenkonflikten führen kann und es für die Besteller naheliegend sei, dass «sie über die notwendigen Informationen verfügen müssten, um die Angemessenheit der vereinbarten Verrechnungssätze u.a.m. überprüfen und beurteilen zu können». Der Bericht hielt auch explizit fest, dass das BAV im Rahmen der Prüfung «vollständige Akteneinsicht inkl. Offenlegung der Buchhaltungsunterlagen» nur für die vbl ag erhielt und zur Muttergesellschaft VBL AG «lediglich punktuelle Auskünfte zu den Schnittstellen und Leistungen für den öV-relevanten Teil erteilt» wurden.

Die jährlichen subventionsrechtlichen Prüfungen und Genehmigungen der Abrechnung waren Routine und umfassten, auch mit Blick auf die beschränkten Ressourcen des BAV, in aller Regel keine vertieften Prüfungen. Aus den zur Prüfung eingereichten Unterlagen war allerdings auch nicht ersichtlich, dass die geltend gemachten Aufwendungen wesentlich von Ist-Zahlen (der Muttergesellschaft) abwichen. Der Direktor des BAV erklärt an der Anhörung, das BAV sei davon ausgegangen, «dass es Ist-Kosten waren, alle wussten, dass dies die Erwartung war»; die vbl ag habe das aber «so gemacht, damit wir als Besteller die Differenz nicht sehen und merken, dass sie Gewinn gemacht haben. Sonst hätten wir sie runter gekürzt».

Im Anschluss an die PostAuto-Affäre nahm das BAV klar eine andere Rolle ein. Es legte – soweit ersichtlich erstmals in dieser Form – im Schreiben vom 28. Februar 2018 seine Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen dar und verlangte ab diesem Zeitpunkt zusätzlich zu den Unterlagen eine schriftliche Bestätigung der Transportunternehmen, dass sie die subventionsrechtlichen Grundsätze einhalten, und von der vbl ag überdies teilweise weitere Erklärungen.

Gegenüber der vbl ag vertrat das BAV im Sommer 2018 die Haltung, die früheren Abgeltungen seien erledigt. Für die Zukunft stellte das BAV aber, im Einklang mit dem VVL, klare Forderungen.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.3.4 und 7.4.

Frage 13:

Wie klar waren die Vorgaben des BAV?

Vgl. auch Antwort zu Frage 12.

Vor dem Schreiben vom 28. Februar 2018 bestanden soweit ersichtlich keine klaren allgemeinen Meinungsäusserungen des BAV zur Frage, was im Rahmen einer Konzernstruktur zulässig ist und was nicht. Der Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 über die vbl ag beanstandete die Konstruktion und kalkulatorische Zinsen im Rahmen der konzerninternen Verrechnungen nicht, sondern bestätigte im Gegenteil ausdrücklich, dass diese zulässig sind. Er ging auch explizit davon aus, dass ein Durchgriff auf die Konzernmutter rechtlich nicht möglich sei.

Der Bericht vom 15. Mai 2012 enthält sehr wohl – aber durchaus auch nicht nur – Feststellungen, die als Argument für die Haltung der vbl ag dienen konnten. Er diente der vbl ag in der Folge denn auch häufig als Rechtfertigung für intern verrechnete kalkulatorische Zinsen und für die Verweigerung von Auskünften über die Verhältnisse der Konzernmutter (VBL AG). Dies, obwohl VBL-intern berichtet wurde, die Vertreter des BAV hätten den Willen bekundet, nach Möglichkeit keine Beanstandungen anzubringen, und die VBL selbst den Bericht nach eigenen Angaben «in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte». Der Direktor des BAV erklärt rückblickend, der Bericht sei «kein Highlight» gewesen; das BAV habe sich «das Ganze» aber «noch nicht richtig vorstellen» können.

Spätere explizite Aussagen des BAV zu den im Bericht vom Mai 2012 behandelten Punkten sind nicht aktenkundig. Insbesondere wäre den Unterzeichnenden nicht bekannt, dass sich das BAV im Anschluss an ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2013, das für Bundessubventionen auch Intercompany-Verhältnisse berücksichtigte, vor 2018 nochmals explizit zur Bedeutung konzerninterner Verhältnisse für abgeltungsberechtigte Leistungen geäussert hätte.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.3.4, 7.3.6 und 7.4.

Frage 14:

Wer ist in welchem Masse für die Aufsicht über die VBL zuständig (Eignerin, BAV, VVL)?

Die Stadt Luzern ist in ihrer Eigenschaft als Eignerin eines ausgegliederten Unternehmens im Grundsatz gemeinderechtlich zur Aufsicht über die VBL AG verpflichtet. Sie behält die Gesamtverantwortung für die Aufgabe und ist dementsprechend verpflichtet, die Aufgabenerfüllung zu überwachen und sicherzustellen, dass sie die übertragenen Aufgaben nach Ablauf einer angemessenen Frist wieder selber ausführen oder sie einem andern externen Leistungserbringer zur Ausführung übertragen kann (§ 45 Abs. 1 GG). Diese Aufsicht ist aber nur allgemeiner Natur und tendenziell auf «Formalien» ausgerichtet, aber keine eigentliche «Fachaufsicht».

Fachliche Aufsichtsbehörde im Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes ist das BAV (Art. 52 PBG), das in erster Linie über das gesetzeskonforme Verhalten dieser Unternehmen zu wachen hat. Die Aufsicht des BAV erstreckt sich nur auf den gemäss dem PBG abgeltungsberechtigten Personenverkehr.

Für den übrigen öffentlichen Verkehr gilt kantonales Recht. Nach diesem hat – unter Umständen neben dem BAV – der VVL für die «gesetzes- und vertragskonforme Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs, einschliesslich des Controllings», zu sorgen (§ 9 Abs. 2 Bst. j öVG). Was diese Aufsicht im Einzelnen umfasst, erscheint allerdings nicht restlos klar. Die Materialien zum öVG geben zu diesem Punkt keinen Aufschluss. Der VVL hat im Gegensatz zum BAV keine Rechnungen der vbl ag förmlich genehmigt, aber in der Sache durchaus auch gewisse Aufsichtsfunktionen wahrgenommen, beispielsweise durch Zusatzfragen aufgrund der Controllingberichte der vbl ag. Wirklich durchgesetzt hat er seine Forderungen aber, zumindest lange Zeit, nicht – offenbar auch deshalb, weil die Politik eine strenge Praxis nicht (hinreichend) unterstützt hätte. Der Präsident des Verbundrats gibt an der Anhörung zu Protokoll, der VVL habe es mit Zielvereinbarungen versucht. Es seien immer wieder Fragen aufgekommen, aber der VVL «hatte die Haltung, solange man das BAV nicht im Rücken hat, unternehmen wir nichts, da sind wir allein auf weiter Flur». Weil das BAV im Nachgang zur PostAuto-Affäre das Aufsichtssystem betreffend Subventionen des öffentlichen Verkehrs angepasst hat (vorne Ziffer 5.5), hätte der VVL aber «zukünftig die Möglichkeit, Zusatzprüfungen zu verlangen, aber ansonsten nehmen wir bei der Rechnungsprüfung keine Rolle wahr». Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit einer Ausschreibung erweist sich offenbar wegen der damit verbundenen politischen Auswirkungen kaum als praktikabel.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.7.7.

Frage 15:

Wie ist die Verrechnungspraxis aus subventionsrechtlicher Sicht zu beurteilen? Liegt ein strafrechtlich relevantes Verhalten vor?

Zu den gestellten Fragen ist grundsätzlich anzumerken, dass es kaum Aufgabe der Stadt sein kann, ein Rechtsverhältnis zwischen Dritten, nämlich zwischen der vbl ag und den Bestellern, abschliessend und verbindlich zu beurteilen, und dass die Beurteilung der Strafbarkeit eines allfälligen Fehlverhaltens Sache der zuständigen Strafverfolgungsbehörden sein müsste. Unter diesem Vorbehalt lässt sich zur subventions- und strafrechtlichen Beurteilung das Folgende sagen:

Das anwendbare Bundesrecht regelt die Rechte und Pflichten der Transportunternehmen im Allgemeinen, enthält aber keine expliziten Bestimmungen über Konzernverhältnisse. Formal betrachtet sind konzerninterne Transferpreise für die Schuldner, d.h. die vbl ag, Ist-Kosten. Aus rechtlicher Sicht entscheidend ist, ob diese rein formale, durch die vbl ag vertretene Sichtweise zutrifft oder ob – was der Haltung des BAV und des VVL entsprechen dürfte – eine «Konzernsicht» angezeigt ist und die Rechtsfigur des so genannten Durchgriffs zur Anwendung kommt.

Die Revision BAV vertrat im Bericht vom 15. Mai 2012 explizit die Auffassung, ein Durchgriff sei nicht möglich. Aus rechtlicher Sicht sprechen aber eine Reihe guter Gründe für einen solchen Durchgriff. Namentlich die Tatsache, dass die vbl ag und die VBL AG eine wirtschaftliche Einheit bilden (die vbl ag wird kapitalmässig zu 100% von der VBL AG beherrscht, die Organe der beiden juristischen Personen sind identisch zusammengesetzt und nehmen ihre Handlungen jeweils im gleichen Zug für die beiden Gesellschaften wahr) und die aussergewöhnliche Ausgestaltung der Holdingstruktur mit der Ansiedlung der Assets in der Muttergesellschaft, die (auch) dazu diente, die im öV-Bereich erzielten Gewinne dem Zugriff der Besteller zu entziehen und die tatsächliche Vermögenslage der Konzernmutter (insbesondere das

Ausmass der vorhandenen stillen Reserven) den Bestellern vorzuenthalten (vgl. Bemerkungen zu Frage 1). Nach den in der Lehre für einen Durchgriff postulierten Voraussetzungen erscheint es unter diesen Umständen gerechtfertigt, die Einhaltung der subventionsrechtlichen Vorgaben aus dem Blickwinkel einer «Konzernsicht», unter Berücksichtigung der Verhältnisse der Konzernmutter, zu beurteilen. Zum gleichen Ergebnis kann aber bereits eine Auslegung des Begriffs «Unternehmen» im Kontext der subventionsrechtlichen Bestimmungen und der Art. 11 und 14 Abs. 1 SuG führen, ohne dass auf die Rechtsfigur des Durchgriffs zurückgegriffen werden muss. In diesem Sinn entschied das Bundesverwaltungsgericht in einem Urteil aus dem Jahr 2013, dass mit Blick auf Bundessubventionen auch Leistungen unter nahe verbundenen Gesellschaften zu berücksichtigen sind. Daran ändert entgegen der Auffassung der VBL nichts, dass im vorliegenden Fall Abgeltungen im Sinn von Art. 3 Abs. 2 SuG zur Diskussion stehen. Die Art. 11 und 14 enthalten allgemeine Bestimmungen über Subventionen, die sowohl für Finanzhilfen als auch für Abgeltungen gelten (Titel vor Art. 11).

Findet der Durchgriff Anwendung oder führt die Auslegung des anwendbaren Rechts aus andern Gründen zum Ergebnis, dass für die Ist-Kosten nicht einzig die Aufwendungen der vbl ab, sondern die Verhältnisse in der vbl-Gruppe zu berücksichtigen sind, muss die geübte Verrechnungspraxis als rechtswidrig bezeichnet werden.

Für die Haltung der VBL mögen gewisse Argumente sprechen, insbesondere das Argument, das BAV habe die Konstruktion explizit nicht beanstandet und die vbl ag selbst habe auch nie verheimlicht, dass sie der Muttergesellschaft kalkulatorische Zinsen leistet und dass solche Zinsen betriebswirtschaftlich betrachtet begründet sein mögen. Entscheidend ist allerdings nicht die Frage der wirtschaftlichen Begründetheit, sondern – wie beispielsweise auch der Management Letter der Ernst & Young zum Ausdruck bringt – einzig die Frage, ob das anwendbare Recht die Verrechnungspraxis zulässt.

Die Frage, ob sich die VBL auf eigenen guten Glauben und damit den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV) berufen können, geht streng genommen über eine subventionsrechtliche Beurteilung hinaus. Angemerkt sei dazu immerhin das Folgende: Der Vertrauensschutz im öffentlichen Recht schützt nur berechtigtes Vertrauen und verleiht nur ausnahmsweise und unter strengen Voraussetzungen Anspruch auf eine vom Gesetz abweichende Behandlung. Erforderlich sind unter anderem konkrete und verbindliche Zusicherungen der zuständigen Behörde aufgrund einer vollständigen Darstellung des Sachverhalts. Das BAV ging nach eigenen Angaben davon aus, dass sich die vbl ag an die (durch das BAV angenommene) Rechtslage hält. Zum öfters herangezogenen Bericht vom 15. Mai 2012 ist festzuhalten, dass die Prüfung auch nach VBL-internen Angaben offenbar mit einer gewissen Zurückhaltung erfolgte und die VBL den Bericht «in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte», mithin selbst aktiv Einfluss auf das Prüfungsergebnis nahm. Für den Grossteil der Subventionen wäre zudem nach Ansicht der Unterzeichnenden der VVL und nicht das BAV die für vertrauensbegründende Auskünfte zuständige Behörde gewesen. Der VVL hat aber im Gegensatz zum BAV und auch nach Vorliegen des Berichts vom 15. Mai 2012 stets die Haltung vertreten, dass nicht eine isolierte Betrachtung der vbl ag, sondern eine «Konzernsicht» massgebend ist. Er verlangte – und erhielt – schliesslich eine schriftliche Bestätigung der vbl ab in der Zielvereinbarung 2017 – 20121, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind». Schliesslich – und vor allem – liegt es aber in erster Linie in der Verantwortung des Transportunternehmens selbst, für ein rechtmässiges eigenes Verhalten besorgt zu sein. In dem mehr oder weniger stereotypen Hinweis auf den Bericht des BAV

von 2012 machte es sich die vbl ag als professionelles Unternehmen allzu leicht. Etwas mehr Bereitschaft zu Selbstkritik hätte von der vbl ag auch unter den gegebenen Umständen erwartet werden dürfen und müssen.

Von der objektiven Rechtslage ist die Frage nach der Motivation der Beteiligten und eines allfälligen Verschuldens zu unterscheiden. Die Verantwortlichen haben zwar die Holdingstruktur nach der Überzeugung der Unterzeichnenden gezielt gewählt und verwendet, um Gewinne – auch aus dem subventionierten öffentlichen Personenverkehr – «ins Trockene zu bringen», dies aber offenbar in der Überzeugung getan, dies sei aus unternehmerischer Sicht und mit Blick auf die Vorgaben der Stadt Luzern als Eignerin das Richtige.

Ob strafbare Handlungen vorliegen, kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht abschliessend beurteilt, aber auch nicht ausgeschlossen werden. Für die betroffenen Personen gilt die Unschuldsvermutung.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.7.

Frage 16:

Wer ist für eine allenfalls unrechtmässige Verrechnungspraxis verantwortlich (VBL, BAV, VVL, externe Revision)?

Für die Geschäftstätigkeit und die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sind die Gesellschaft selbst und ihre Organe verantwortlich. Die Oberleitung der Gesellschaft und damit auch die Verantwortung für das rechtmässige Verhalten gehören zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR). Soweit Aufgaben an die Geschäftsleitung delegiert sind, ist diese gehalten, die Aufgaben mit aller Sorgfalt zu erfüllen und die Interessen der Gesellschaft in guten Treuen zu wahren (Art. 717 Abs. 1 OR). Keine Verantwortung für die Geschäftstätigkeit als solche trägt nach den aktienrechtlichen Vorgaben demgegenüber die Generalversammlung der Aktionäre und damit auch nicht die Stadt Luzern als Alleinaktionärin der VBL AG.

Die Revisionsstelle einer Aktiengesellschaft prüft die Jahresrechnung grundsätzlich nur nach den allgemeinen Vorschriften des OR. Sie ist zwar zur Meldung an den Verwaltungsrat verpflichtet, wenn sie Verstösse gegen das Gesetz, die Statuten oder das Organisationsreglement feststellt, nimmt aber nach bisherigem Recht selbst keine eigentliche Prüfung der Einhaltung spezialgesetzlicher Vorschriften vor. Die Revisionsstelle hatte sich denn auch ausdrücklich ausbedungen, dass sie die Transferpreise im Rahmen ihres Prüfauftrags nicht zu prüfen hat (vgl. Frage 21). In den ausführlichen Berichten an den Verwaltungsrat fand sich im Übrigen jeweils auch ein Hinweis auf das Risiko, dass die Behörden die Transferpreise möglicherweise anders beurteilen könnten.

Ob die bis ins Jahr 2015 mandatierte Revisionsstelle die gesetzlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit erfüllte, nachdem sie für die VBL auch (und ausgerechnet zu Fragen, welche letztlich die Transparenz gegenüber den Bestellern direkt betrafen) beratend tätig gewesen war, erscheint aus Sicht der Unterzeichnenden fraglich.

Die geänderte Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmen verpflichtet die konzessionierten Unternehmen neu, eine Spezialprüfung nach den Vorgaben des

BAV in Auftrag zu geben, wenn sie Abgeltungen, Beiträge oder Darlehen des Bundes von mehr als 1 Million Franken erhalten (Art. 4 Abs. 4 RKV).

Die Tatsache, dass ein Transportunternehmen der (Organisations-)Aufsicht namentlich durch das BAV untersteht, ändert an diesen Zuständigkeiten nichts. Die Unterzeichnenden können sich der Kritik, das BAV «delegiere» im Nachgang zur PostAuto-Affäre «Verantwortung an die Organe der TU» und mit der vorliegenden rechtlichen Beurteilung werde «einseitig die juristische Verantwortung» beleuchtet und die «moralische und politische Verantwortung» städtischer Organe ausgeblendet, nicht anschliessen. Die Verantwortung für gesetzeskonformes Verhalten oblag und obliegt nach den gesetzlichen Vorgaben in erster Linie den Unternehmen selbst und wurde weder durch das BAV noch durch eine andere Stelle an diese «delegiert». Eine «moralische und politische Verantwortung» für ein Fehlverhalten könnte allenfalls angenommen werden, wenn die betreffenden Stellen über die Unrechtmässigkeit des Verhaltens informiert gewesen wären. Das traf indes im vorliegenden Fall nicht zu. Die VBL beteuerte immer wieder, sie habe sich vollständig und einwandfrei an die rechtlichen Vorgaben gehalten.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.7.7.

Frage 17:

Hat die VBL versucht, die zuständigen Behörden in den gesetzlichen Kontrollen zu behindern?

Die vbl ag hat gegenüber den Bestellern nie verheimlicht, dass sie der Muttergesellschaft kalkulatorische Zinsen bezahlt, sondern dies teilweise aktiv kommuniziert und zuweilen auch explizit über die Höhe der Zinsen informiert. Vollständige Einsicht in die tatsächlichen Verhältnisse gewährte sie aber nicht. Die mangelnde Transparenz war bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur und auch in der Folge mehr oder weniger ein Dauerthema in den Diskussionen und Auseinandersetzungen mit den Bestellern.

Ist davon auszugehen, dass für die subventionsrechtlich massgebenden tatsächlichen Kosten die Konzernverhältnisse entscheidend sind und dementsprechend Einsicht in diese zu gewähren ist, hat die vbl ag Kontrollen tatsächlich verhindert und dies nicht nur versucht, indem sie die aus Sicht des VVL erforderlichen Informationen für die Beurteilung der Angemessenheit der Transferpreise beharrlich verweigert hat.

Die vbl ag beschränkte sich in dieser Hinsicht nicht durchwegs auf die blosse Verweigerung von Auskünften, sondern nahm mindestens punktuell auch aktiv Einfluss auf die Beurteilung Dritter, so namentlich auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012, auf den sie sich später zur Rechtfertigung ihrer Praxis stets berief. Ein erster Entwurf des Berichts hätte nach interner Beurteilung den VVL «direkt zu weiteren Abklärungen» animiert, weil er festgehalten habe, «dass verschiedene Aspekte der vbl-Holdingstruktur nicht überprüft worden seien, so etwa die Berechtigung der Verrechnungssätze»; die Geschäftsleitung habe «dann aber in wesentlichen Punkten eine Verbesserung erreichen» können, «indem sie den Bericht in manchen Bereichen zu Handen des BAV korrigierte».

Zum Verhalten im Anschluss an die PostAuto-Affäre ist festzuhalten, dass die vbl ag entgegen ihrer Darstellung nicht selbst aktiv auf den Bericht von Ernst & Young reagierte, dass sie auf die Besteller zugegangen wäre, um die offenen Fragen zu klären; die Initiative dazu ging vielmehr vom VVL und vom BAV aus (vgl. Bemerkungen zu Frage 11).

Den Verantwortlichen der VBL muss auch vorgeworfen werden, dass sie in diesem Zusammenhang gelegentlich objektiv unzutreffende Erklärungen abgegeben haben, beispielsweise mit der Bestätigung in der Zielvereinbarung 2017 – 2021, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind». Nach den vorangegangenen Verhandlungen musste der vbl ag klar sein, dass der VVL in diesem Zusammenhang auch an überhöhte kalkulatorische Zinsen dachte. Sie stellte den Zusammenhang solcher Zinsen mit einer Eigenkapitalverzinsung auch selbst her, indem sie im Controllingbericht zum Geschäftsjahr 2018 erklärte, die ihr durch die VBL AG verrechneten Leistungspreise enthielten «keine kalkulatorischen Zinsen und **somit auch keine Eigenkapitalverzinsung**». Vor allem aber erklärte die VBL wiederholt und bis in die jüngste Zeit explizit, dass auch Abgeltungen aus dem Bereich des öffentlichen Verkehrs dazu dienen, der Muttergesellschaft die für die Dividende erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.3.5, 7.4.2 und 7.7.

8.4 Fragen zu Instrumenten und zum Verhalten der Verantwortlichen der vbl-Gruppe

Frage 18:

Welches sind die wichtigsten internen Aufsichtsinstrumente der VBL und wurden deren Ergebnisse regelmässig durch Verwaltungsrat und Eignerin berücksichtigt?

Neben der gesetzlich vorgesehenen externen Revision verfügt die vbl-Gruppe über ein Risikomanagmentsystem und über ein IKS.

Die vbl-Gruppe erstellt seit dem Jahr 2003 oder 2004 einen jährlichen Risikobericht, der im Verwaltungsrat diskutiert wird. Die Risikoberichterstattung zuhanden der Stadt ist erst seit Inkrafttreten des Beteiligungsreglements am 1. Juni 2019 ausdrücklich vorgeschrieben. Bereits vorher wurde an den Controllinggesprächen jeweils ein standardisiertes Formular ausgefüllt. Die in der internen Risikoberichterstattung als Kernrisiken im roten Bereich geführten Risiken wurden jedoch, soweit ersichtlich, an den Controllinggesprächen nicht als solche (mit entsprechender Bewertung) kommuniziert.

Der Verwaltungsrat befasste sich mindestens jährlich mit Risiken, diskutierte den Bericht der Geschäftsleitung und veranlasste gelegentlich auch die Aufnahme neuer Risiken. Er beschloss beispielsweise am 23. März 2018, dass ein zusätzliches finanzielles Risiko «interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung» aufgenommen und bewertet wird. Im Jahr 2019 beschloss er, nachdem er durch die Geschäftsleitung detailliert über das Verrechnungssystem orientiert worden war, das Risiko «Transparenzansprüche gegenüber vbl Konzern (interne Verrechnungen)» neu als «Kernrisiko» zu führen.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die Risiken gegenüber dem Verwaltungsrat unter Zuhilfenahme des Berichts des BAV vom 15. Mai 2012 eher heruntergespielt wurden. Noch im August 2018 wurde ihm berichtet, die VBL habe «die Gesetzgebung eingehalten» und weder das BAV noch der VVL noch die Revisionsstelle der VBL hätten «je formelle Hinweise gemacht, dass vbl verkehrsbetriebe luzern ag nicht gesetzeskonforme Abgeltungen erhalten würden». Diese Aussage erweist sich, jedenfalls soweit sie sich auf den VVL und die Revisionsstelle bezieht, als unzutreffend oder zumindest ungenau. Die Revisionsstelle äusserte wiederholt, allerdings wenig konkret, Vorbehalte. Der VVL hegte und kommunizierte bei zahlreichen Gelegenheiten die Vermutung, dass in den Transferpreisen auch Gewinnzuschläge enthalten sind.

Erwähnenswert erscheint die Tatsache, dass bereits im Statusbericht 2017 unter Hinweis auf die Unterstützung der Forderung nach mehr Transparenz in der Öffentlichkeit und der Politik ausgeführt wurde, es werde «regelmässig darüber diskutiert, inwiefern die stillen Reserven als Risiko behandelt werden sollen». Die VBL sei «sich des Risikos bewusst und auch entsprechend sensibilisiert».

Zum IKS ist zu bemerken, dass offenbar keine Vorgaben zum Verhältnis zwischen den Gesellschaften erlassen wurden. Es fehlen offenbar namentlich Vorgaben zur Frage, wie dem angesichts der Ausgestaltung der Gesellschaften mit identischen Organen inhärenten Risiko von Interessenkonflikten begegnet werden könnte.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 3.7 und 7.3.4 und 7.3.5.

Frage 19:

Diskutierte der Verwaltungsrat den Zielkonflikt von Gewinnen aus dem öffentlich bestellten und über Abgeltungen finanzierten Verkehrsangebot und den regulatorischen Vorgaben?

Aus den Unterlagen geht hervor, dass Themen wie Gewinn und Dividenden, die Möglichkeit der Bildung von Reserven, die Kürzung von Abgeltungen, Kostentransparenz und Kostenkontrolle im Verwaltungsrat bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur zur Sprache kamen.

Mehr oder weniger ständiges Thema waren, je nach Stand und Gegenstand der Verhandlungen, im Verwaltungsrat auch die Verhandlungen mit dem ÖVL und ab 2010 mit dem VVL, insbesondere im Zusammenhang mit Letters of Intent zuhanden des ÖVL und Zielvereinbarungen mit dem VVL und entsprechenden Offerten.

Der Verwaltungsrat diskutierte jeweils über die Herausgabe von Daten und stellte sich auf den Standpunkt, er sei gesetzlich nicht verpflichtet, Auskunft über Interna der Muttergesellschaft zu geben. Der Zielkonflikt zwischen den Gewinnerwartungen der Stadt und den regulatorischen Vorgaben wurde offenbar als mit der Holdingstruktur «erledigt» erachtet (vgl. auch Bemerkungen zu Frage 1). Im Zusammenhang mit der Einführung von Swiss GAAP FER wurde immer wieder darauf hingewiesen, dass damit die Ausrichtung der Dividende an die Eignerin gefährdet wäre. Die Frage, ob die Praxis der vbl-Gruppe gegen regulatorische Vorgaben verstossen könnte, wurde vereinzelt von Mitgliedern des Verwaltungsrats aufgeworfen, aber jeweils mit Hinweis auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 «erledigt».

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.5.

Frage 20:

Wurde die nun beanstandete Verbuchungspraxis und die Rechnungslegung im Verwaltungsrat thematisiert?

Bereits vor der Errichtung der Holdingstruktur und namentlich auch im Jahr 2010 beschäftigte sich der Verwaltungsrat einigermassen intensiv mit der Rechnungslegung und wägte die Vor- und Nachteile einer Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER ab. Für die Vorbereitung der Sitzung vom 21. Dezember 2010 liess sich das Audit Committee offenbar vom Mandatsleiter der externen Revisionsstelle eng begleiten.

Die Rechnungslegung bildete seither im Zusammenhang mit den vom VVL gestellten Forderung nach vermehrter Transparenz immer wieder Gegenstand von Diskussionen im Verwaltungsrat.

An der VR-Sitzung vom 31. März 2017 liess sich der Verwaltungsrat umfassend über das System der Leistungsverrechnungen orientieren. Auch bei dieser Gelegenheit wurde ihm mitgeteilt, die Intercompany-Verrechnungen seien 2012 durch das BAV geprüft und nicht beanstandet worden. Der Verwaltungsrat beauftragte die Geschäftsleitung, eine detaillierte Analyse der konzerninternen Verrechnungen vorzunehmen und ihm im Rahmen des Strategieprozesses 2018 erste Überlegungen dazu zu unterbreiten. Die Diskussion im Verwaltungsrat führte schliesslich dazu, dass ein zusätzliches finanzielles Risiko «interne Verrechnungssätze / Spezialprüfung» identifiziert wurde.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.5.

Frage 21:

Wie lautet der Prüfauftrag des VBL-Verwaltungsrates an die externe Revisionsstelle? Gab es von ihrer Seite Warnungen? Wurde durch sie geprüft, ob die Subventionen der öffentlichen Hand in der Jahres- und Konzernrechnung korrekt ausgewiesen werden?

Die externe Revisionsstelle führt jeweils für die VBL AG eine ordentliche und für die vbl ag eine eingeschränkte Revision durch. Der Prüfauftrag ergibt sich somit für die VBL AG aus Art. 728 ff. OR und für die vbl ag aus Art. 729 ff. OR. Der Prüfausschuss definierte jährlich zusätzliche konkrete Prüfaufträge bzw. -schwerpunkte. Die Revisionsstelle erstattete dem Verwaltungsrat zusätzlich zum Revisionsbericht zuhanden der Generalversammlung jeweils auch einen umfassenden Bericht nach Art. 728b OR.

Für die Prüfung der Abschlüsse des Geschäftsjahrs 2008 wurden als Prüfungsschwerpunkte «Beiträge der öffentlichen Hand / Reserven EBG / Verkehrsertrag» festgelegt. Die Revisionsstelle warf die Frage auf, ob im Zusammenhang mit der geplanten Dividendenzahlung von 1 Million Franken «auch für das 2008 keine Vereinbarung mit dem ÖVL bezüglich Dividendensperre» bestehe.

Abgesehen von der für das Jahr 2008 erfolgten Schwerpunktprüfung nahm die Revisionsstelle im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Revision grundsätzlich keine subventionsrechtliche Prüfung vor. Sie wies indes wiederholt, namentlich für die Geschäftsjahre 2011, 2013 und 2014, darauf hin, dass die im Rahmen von Transferpreisen getroffenen Entscheidungen das «inhärente Risiko» enthielten, «dass Behörden diese sowohl aus steuerrechtlicher als auch aus subventionsrechtlicher Perspektive hinterfragen». Als mögliche Folge wurde aber jeweils nur erwähnt, es bestehe «latent ein gewisses Risiko, dass daraus steuerliche Aufrechnungen resultieren können». Auf die subventionsrechtliche Situation ging die Revisionsstelle nicht näher ein.

Im Jahr 2015 beantragte der Verwaltungsrat der Generalversammlung einen Wechsel der Revisionsstelle. Im umfassenden Bericht der neuen Revisionsstelle findet sich der erwähnte Hinweis auf mögliche subventionsrechtliche Probleme nicht mehr. Die neue Revisionsstelle hat sich ausbedungen, dass die Transferpreise nicht Gegenstand ihres Prüfauftrags sind.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 3.7.2 und 7.3.4.

Frage 22:

War die Berichterstattung der VBL über die Unternehmensrisiken genügend?

In den Risikoberichten wurde das Risiko «Abgeltungssystem, Verhandlungen mit Besteller» seit spätestens 2011 regelmässig vermerkt, und zwar im roten Bereich. Die VBL berichtete dementsprechend auch vor dem Jahr 2018 öfters über Schwierigkeiten mit den Bestellern und über das Risiko abnehmender Abgeltungen und mögliche Folgen für die Möglichkeit, der Stadt weiterhin Dividenden zu bezahlen. Mögliche rechtliche Probleme, insbesondere mit Blick auf konzerninterne Verrechnungen, kamen demgegenüber nicht zur Sprache. Die VBL AG betonte im Gegenteil stets, sie halte sich einwandfrei an die rechtlichen Vorgaben und abgeschlossene Vereinbarungen.

Die VBL AG wies anlässlich der Aussprache mit der Geschäftsprüfungskommission vom 18. Oktober 2018 mit einem Stichwort darauf in, dass rückwirkende Forderungen des VVL im Raum stehen. Darauf wurde an dieser Sitzung in der Folge jedoch offenbar nicht näher eingegangen.

Dem Stadtrat teilte die VBL AG am 30. Oktober 2019 mit, dass von Seiten der Besteller Zweifel an der Rechtmässigkeit geäussert worden waren. Sie betonte allerdings, die Zweifel seien unberechtigt, der Bericht des BAV von 2012 und das Gutachten Abegg/Seferovic hätten ihren Standprunkt bestätigt und sie selbst habe die Vereinbarungen mit dem VVL und BAV immer eingehalten und das Transferpreissystem sowie die Holdingstruktur offen gelegt. Weder das BAV noch der VVL oder die Revisionsstelle hätten je Hinweise darauf gemacht, dass die vbl ag nicht gesetzeskonforme Abgeltungen erhalten würde.

Die Berichterstattung muss als mindestens teilweise beschönigend und wenig selbstkritisch und damit als ungenügend bezeichnet werden. Hinzuweisen ist allerdings auch darauf, dass bis zum Inkrafttreten des Beteiligungsreglements am 1. Juni 2019 keine explizite Verpflichtung der VBL AG bestand, über die Risiken Bericht zu erstatten.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.3.5, 7.5 und 7.6.

Frage 23:

Hat der Verwaltungsrat die Eignerin vollständig und zeitnah über die Diskussionen mit dem VVL informiert?

Die Information der Stadt erfolgte nicht durch den Verwaltungsrat, sondern in der Regel durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Verwaltungsrats und den Direktor, namentlich an den Controllinggesprächen. An sich wichtige Informationen wie die durch das BAV am 28. Februar 2018 angekündigte Praxis erfolgten nicht sofort, sondern im Rahmen des ordentlichen Controllinggesprächs.

Die VBL AG informierte darüber hinaus verschiedentlich aus eigenem Antrieb und war offenkundig bestrebt, die Stadt einzubeziehen. Sie wünschte beispielsweise von sich aus, die GPK im Herbst 2018 zu informieren. In der Sache waren die Informationen nicht durchwegs umfassend und öfters auch beschönigend. Die VBL AG gab immer zu verstehen, sie habe rechtlich einwandfrei gehandelt, und verwies regelmässig namentlich auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 und darauf, dass auch die Revisionsstelle nie förmliche Beanstandungen angebracht habe. Von rückwirkenden Forderungen des VVL war am Rand, aber wenig konkret die Rede.

Zeitnah und umfassend informierte die VBL AG ab dem Zeitpunkt, zu dem die konkreten Forderungen des VVL gemäss Beschluss des Verbundrats vom 24. Januar 2020 bekannt waren.

Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Stabsstelle Beteiligungscontrolling heute über umfassenden Zugang zu den Informationen des Verwaltungsrats verfügt. Diese Stelle hatte aber nach dem Reglement vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling eine Doppelfunktion und nicht nur die Controllingstelle der Stadt, sondern auch das Mitglied des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL zu unterstützen.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.

Frage 24:

Hat der Verwaltungsrat der Eignerin den Bericht von Ernst & Young aus dem Jahr 2018 zugestellt?

Der Verwaltungsrat wurde am 23. März 2018 im Rahmen einer «Nebenbemerkung» über den Prüfauftrag an Ernst & Young informiert und nahm an der Sitzung vom 18. Mai 2018, d.h. kurz nach dessen Zustellung an die VBL, Kenntnis vom Management Letter der Ernst & Young.

Er stellte den Management Letter der Stadt vorderhand nicht zu, sondern beschloss erst an der Sitzung vom 6. März 2020 auf «offizielles» Ersuchen des Stadtrats, diesen dem Stadtrat zuzustellen, mit der Auflage, dass er im Rahmen der Stellungnahme zu den dringlichen Interpellationen nicht erwähnt werden darf.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.4.2 und 7.6.4.

8.5 Fragen zum Kenntnisstand und zur Rolle städtischer Organe

Frage 25:

Ab welchem Zeitpunkt hatte der Stadtrat Kenntnis über mögliche zu hohe Subventionen? Was hat der Stadtrat daraus gefolgert und unternommen?

Die Untersuchung hat keine Hinweise darauf ergeben, dass möglicherweise zuviel bezogene Subventionen der vbl ag vor Oktober 2019 ein Thema im Stadtrat gewesen wären. Der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL AG informierte nicht von sich aus über Entwicklungen im Unternehmen; er erachtet dies nicht als seine Aufgabe. Ungefähr ab Sommer 2018 war dem Stadtrat bekannt, dass der VVL und die vbl ag unterschiedliche Meinungen vertraten und möglicherweise Änderungen anstehen; allerdings waren die dem Stadtrat verfügbaren Informationen alles in allem vage. Bekannt war nach der Berichterstattung über das Controllinggespräch vom 15. Mai 2019, dass der VVL «verstärkten Einblick in die Bücher der vbl» wollte. Am 30. Oktober 2019 berichteten die VR-Präsidentin und der Direktor über die «rückwirkende Revision bei der vbl durch Gfeller & Partner im Auftrag des Verkehrsverbundes Luzern». Ab diesem Zeitpunkt musste dem Stadtrat klar sein, dass mindestens der konkrete Verdacht bestand, dass die vbl ag zu Unrecht Abgeltungen erhalten haben könnte. Die Information durch die VBL AG an diesem Datum sei «dann die Alarmglocke» gewesen und habe den Stadtrat «ziemlich alarmiert».

Besondere Vorkehren traf der Stadtrat am 30. Oktober 2019 und im Anschluss an die Sitzung nicht. Man habe abwarten wollen, «was vom VVL kommt». Die Reaktion war immerhin «eine gesteigerte Aufmerksamkeit» und der Stadtrat habe «sicher die sorgfältige Kommunikation im Auge gehabt» aber in dieser Hinsicht noch keine konkreten Beschlüsse gefasst. Massnahmen, insbesondere auch im Bereich der Kommunikation, wurden im Stadtrat erst nach der Information durch die Finanzdirektorin am 5. Februar 2020 ein Thema, als die konkrete Forderung des VVL auf dem Tisch lag.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.4.

Frage 26:

Ab welchem Zeitpunkt hatte der Stadtrat Kenntnis, dass der VVL eine Sonderprüfung einleitet? In welcher Form hat der Stadtrat die GPK darüber informiert?

Die durch den VVL in Auftrag gegebene Sonderprüfung war am Controllinggespräch vom 1. Mai 2018 naturgemäss noch kein Thema, kam aber an der Aussprache einer Delegation der VBL mit der GPK vom 18. Oktober 2018 zur Sprache. Der Stadtrat war darüber informiert, dass diese Aussprache stattfand, hatte aber kaum Kenntnis von deren Inhalt. Die Sonderprüfung wurde im Übrigen zwar in der Präsentation der VBL erwähnt, kam aber in der anschliessenden Diskussion offenbar nicht mehr näher zur Sprache.

Spätestens am 15. Mai 2019 wusste der Stadtrat aufgrund der Aktennotiz über das Controllinggespräch vom 15. April 2019, dass der VBL «verstärkten Einblick in die Bücher der vbl» will, aber die kantonale Finanzkontrolle nicht damit beauftragen konnte.

Eine Information der GPK durch den Stadtrat erfolgte soweit ersichtlich nicht. Die GPK war allerdings bereits am 18. Oktober 2018, vor dem Stadtrat, durch eine Delegation der VBL über die geplante Sonderprüfung grundsätzlich orientiert worden.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.4.

Frage 27:

Hat der Stadtrat seine Pflichten in dieser Sache gegenüber der GPK wahrgenommen? Hätte der Stadtrat weitere Pflichten gegenüber der GPK gehabt? Welche?

Art. 10 Bst. g des Beteiligungsreglements vom 21. März 2019 schreibt vor, dass der Stadtrat die für das Beteiligungsmanagement der Stadt zuständige Kommission des Grossen Stadtrats – aktuell die GPK – jährlich über wesentliche Vorkommnisse informiert. Die Form der Information ist nicht vorgeschrieben. Die Unterzeichnenden gehen davon aus, dass die Information im jährlichen Geschäftsbericht des Stadtrats erfolgt, wie dies der (unterdessen aufgehobene) Art. 15 Abs. 1 des Reglements vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling explizit vorsah. Weitergehende Informationspflichten schreibt das städtische Recht nicht vor, namentlich nicht in der Gemeindeordnung oder im Geschäftsreglement des Grossen Stadtrats.

Im Jahr 2018 wurde die GPK durch die VBL direkt informiert. Es ist nicht davon auszugehen, dass der Stadtrat zu diesem Zeitpunkt über (wesentlich) mehr Informationen verfügte als an der GPK-Sitzung vom

18. Oktober 2018 zur Verfügung standen. Für das Jahr 2019 ist der Stadtrat seiner Berichterstattungspflicht mit den Angaben im Geschäftsbericht 2019 nachgekommen.

Unter diesen Umständen kann dem Stadtrat nicht vorgeworfen werden, er hätte die GPK unzureichend aktiv informiert. Die Beschaffung von Informationen ist nach allgemeinen Grundsätzen der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht abgesehen von gesetzlich vorgeschriebener Berichterstattung Sache des Aufsichtsorgans; eine «Bringschuld» der beaufsichtigten Stellen besteht rechtlich betrachtet nicht. Dies gilt im Besonderen für Informationen, die dem Stadtrat durch Dritte mit dem expliziten Hinweis unterbreitet werden, dass sie vertraulich zu behandeln sind.

Abgesehen von der rechtlichen Situation kann die Frage gestellt werden, ob eine weitergehende Information der GPK in der Sache oder aus politischen Erwägungen angezeigt gewesen wäre. In der Praxis erfolgt die Information der GPK ausserhalb der formalisierten Berichterstattung (Geschäftsbericht) nach Angaben von Mitgliedern des Stadtrats in der Regel nicht durch den Stadtrat als solchen, sondern durch die zuständige Direktion. Die Finanzdirektorin gibt an, sie habe die GPK in den letzten Monaten, d.h. nach Bekanntwerden der Affäre, regelmässig informiert.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.7.

Frage 28:

Worauf kann sich die Oberaufsicht des Parlaments im vorliegenden Sachverhalt erstrecken?

Nach verbreiteter Ansicht, der sich die Unterzeichnenden anschliessen, ist Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht in Bezug auf ausgegliederte Verwaltungsträger grundsätzlich nicht die (direkte) Beaufsichtigung der ausgegliederten Unternehmen, sondern die Art und Weise, die das für die Aufsicht zuständige Gemeindeorgan, in der Regel die Exekutive, ihre Aufsichtsfunktion wahrnimmt. Von dieser Konzeption ging auch der (heute aufgehobene) Art. 15 Abs. 1 des Reglements vom 5. Februar 2004 über das Beteiligungs- und Beitragscontrolling aus, der die Tätigkeit des externen Leistungserbringers als solche ausdrücklich von der parlamentarischen Oberaufsicht ausnahm.

Das geltende Beteiligungsreglement sieht in Art. 11 Bst. e vor, dass der Grosse Stadtrat «die Oberaufsicht über das Beteiligungscontrolling und die Beteiligungen» ausübt. Im Bericht und Antrag zum BR wird dazu erläutert, es sei «Aufgabe der parlamentarischen Oberaufsicht, die Art und Weise der Wahrnehmung dieser Eignerinteressen zu überwachen». Die zuständige Kommission des Grossen Stadtrats kann indes neu «bei Bedarf Mitglieder des strategischen Leitungsorgans der wichtigen Beteiligungen befragen». Die GPK hat damit auf jeden Fall die Möglichkeit, zwecks Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion Informationen direkt bei ausgegliederten Unternehmen zu beschaffen. Im Bericht und Antrag zum BR wird ausgeführt, nach der Aufhebung von Art. 15 des Reglements von 2004 sei auch die Tätigkeit des externen Leistungserbringers «grundsätzlich Gegenstand der Aufsicht», auch «wenn diese im Allgemeinen von einer gewissen Distanz geprägt ist». Was dies im Einzelnen bedeuten soll und wie sich eine solche Aufsicht zur gesetzlichen Zuständigkeit des Stadtrats nach Art. 11 Abs. e BR und zur Vorgabe in Art. 30 der Gemeindeordnung, wo-

nach der Grosse Stadtrat (nur) «die Oberaufsicht über die Stadtverwaltung» ausübt, verhält, erscheint zumindest unklar.[81] Eine Klärung hat die Neuregelung des Beteiligungsmanagements in diesem Punkt nach Auffassung der Unterzeichnenden nicht gebracht.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.7.

Frage 29:

Wie hat die GPK ihre Rolle wahrgenommen? Wie ist die GPK mit der Thematik umgegangen (insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der langjährige Finanzchef der vbl zeitgleich GPK Mitglied war)?

Die GPK hat nach Bekanntwerden der Angelegenheit Ende Februar 2020 eine aktive Rolle eingenommen und mit der ursprünglich für den 19. März 2020 und schliesslich auf den 28. Mai 2020 verschobenen Aussprache unter anderem mit einer Vertretung der VBL von ihrem gesetzlichen Informationsrecht Gebrauch gemacht. Die kritische Aufsicht über Vorkehren des Stadtrats gehört zu ihren Aufgaben. Nach den geltenden gesetzlichen Vorgaben ist es nach Auffassung der Unterzeichnenden indes grundsätzlich Sache des Stadtrats, das Verhalten der VBL AG bzw. der vbl-Gruppe aufsichtsrechtlich zu beurteilen. Denkbar ist, dass die Art und Weise, wie der Stadtrat diese Funktion ausübt, Anlass zu Anpassungen der Regelungen über das Beteiligungsmanagements geben könnte.

Zur Mitgliedschaft des früheren Finanzchefs der VBL ist anzumerken, dass nach der (zwingenden) Regelung in Art. 54 der Gemeindeordnung vom 7. Februar 1999 rechtlich betrachtet kein Unvereinbarkeitsgrund bestand. Aus rechtlicher Sicht ist die Einsitznahme in der GPK unter diesen Umständen nicht zu beanstanden; ob sie unter politischen Aspekten opportun war, ist eine andere Frage, die nach Auffassung der Unterzeichnenden auch politisch zu beantworten ist. Ob und inwieweit in der Praxis die Vorschriften über die Offenlegung von Interessenbindungen und die (verhältnismässig streng umschriebene) Ausstandspflicht nach den Art. 42 ff. des Geschäftsreglements des Grossen Stadtrats vom 11. Mai 2000 beachtet wurden, können die Unterzeichnenden nicht beurteilen.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 7.6.7.

8.6 Fragen zu Schlussfolgerungen

Frage 30:

Gibt die Untersuchung Hinweise darauf, dass jemand der Beteiligten einen finanziellen Nutzen aus der ganzen Sache gezogen hat?

---

81 Gemeindeordnungen anderer Städte sehen teilweise ausdrücklich vor, dass Gegenstand der Oberaufsicht parlamentarischer Kommissionen nicht nur die Tätigkeit der Exekutive und der Stadtverwaltung, sondern auch die Tätigkeit stadteigener Unternehmen ist. Vgl. z.B. Art. 72 Abs. 3 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 8. Dezember 1998: «Sie [Die Aufsichtskommission] überwacht die Geschäftsführung der Verwaltung und der städtischen Anstalten auf Ordnungs- und Rechtmässigkeit (Verwaltungskontrolle), ohne dass sie deren Verfügungen und Anordnungen aufheben oder ändern kann.»

Das Geschäftsergebnis der VBL war ein Kriterium neben andern für die Ausrichtung der Boni für die Geschäftsleitung. In welchem Ausmass das Ergebnis konkrete Auswirkungen auf die Boni hatte, ist nicht bekannt; es war mit Sicherheit nicht das einzige und wohl auch nicht das wirklich ausschlaggebende Kriterium. Die Untersuchung hat keine Hinweise darauf ergeben, dass Mitglieder der Geschäftsleitung in erster Linie durch die Aussicht auf einen Bonus zu einem bestimmten Verhalten im Zusammenhang mit der Verrechnung von Leistungen zugunsten der vbl ag motiviert gewesen wären oder dass abgesehen von Boni einen finanziellen Nutzen aus der Verrechnungspraxis gezogen hätten.

Der Verwaltungsrat hat gemäss den publizierten Geschäftsberichten der VBL jedenfalls seit 2015 und nach ergänzenden Angaben der VBL ab dem Geschäftsjahr 2012 keine ergebnisabhängige Entschädigung mehr erhalten. Ob und inwieweit gegebenenfalls seine Mitglieder in den Jahren 2010 und 2011 vom guten Geschäftsergebnis (und damit indirekt auch von der Verrrechnungspraxis) profitiert haben könnten, ist nicht bekannt. Die Untersuchung hat aber keine Anhaltspunkte für die Annahme ergeben, dass sich der Verwaltungsrat von finanziellen Überlegungen «in eigener Sache» hätte leiten lassen. Der Verwaltungsrat war vielmehr bestrebt, einerseits – nach seinem Verständnis – «unternehmerisch richtig» zu handeln und die (Gewinn-)Vorgaben der Stadt als Eignerin zu erfüllen.

Vgl. zu dieser Frage u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 3.6.3.

Fragen 31 und 32:

Wie könnte die Transparenz gefördert werden?

Gibt es neben der vom Stadtrat zur Verbesserung der Transparenz verlangten Einführung der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER weitere Massnahmen, um solche Vorkommnisse in Zukunft zu verhindern?

Der Transparenz ist ganz generell gedient, wenn die Aufwendungen und Erträge abgeltungsberechtigter und nicht abgeltungsberechtigter Sparten sauber auseinandergehalten werden. Diesem Ziel können sowohl eine – überprüfbare – adäquate Rechnungslegung als auch organisatorische Massnahmen dienen.

Wie auch das BAV und der VVL ausdrücklich einräumen, war und ist die Holdingstruktur als solche unter dem Gesichtswinkel der Transparenz nicht per se problematisch. Zu Problemen führte in erster Linie die konkrete Ausgestaltung, nämlich die Tatsache, dass die vbl ag selbst weder über Assets noch über Personal verfügt und die meisten Leistungen zu Transferpreisen von der Konzernmutter bezog, sie sich mit den subventionsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbaren liessen, und die Weigerung der VBL, die internen Verhältnisse der VBL AG offenzulegen. Dieses Problem kann mindestens deutlich entschärft werden, wenn die Mittel für den abgeltungsberechtigten Personenverkehr in Zukunft da «angesiedelt» werden, wo die Aufgabe erfüllt wird, d.h. beim konzessionierten Transportunternehmen. Entsprechende Massnahmen hat die VBL gemäss den am 5. und am 8. Juni 2020 präsentierten Vorstellungen zur neuen Konzernstruktur in Aussicht genommen.

Für allfällige verbleibende Intercompany-Leistungen wäre es aus Governance-Sicht zumindest erwünscht, wenn diese und die Entschädigung durch je unabhängige Personen verhandelt und festgelegt würden. Die Unterzeichnenden sind sich allerdings bewusst, dass dies im Rahmen der vbl-Gruppe und ihrer «Grundkonzeption» kaum umsetzbar sein dürfte.

Vgl. zu diesen Fragen u.a. die Hinweise vorne unter Ziffer 3.6 und 3.7.

9 Abschliessende Bemerkungen

9.1 Gesamtbeurteilung

630 Den Verantwortlichen der VBL haben sich nach Beurteilung der Unterzeichnenden nicht einwandfrei verhalten. Die Holdingstruktur wurde mit der erklärten Absicht errichtet, Gewinne – auch aus dem Bereich des öffentlichen Verkehrs – «ins Trockene» zu bringen, um der Dividendenerwartung der Stadt Luzern auch in Zukunft entsprechen zu können. Diesem Ziel dienten auch die konkrete Verrechnungspraxis mit teilweise kalkulatorisch begründeten Transferpreisen und der Verzicht auf die (vor der Errichtung der Holdingstruktur ausdrücklich empfohlene) Einführung der Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER.

631 Nicht zu rechtfertigen ist die beharrliche Weigerung der vbl ag, die konzerninternen Verhältnisse den Bestellern gegenüber offenzulegen. Mit dem Verweis auf den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012 und die subventionsrechtliche Prüfung durch das BAV machte es sich die VBL allzu leicht. Der Bericht von 2012 enthält neben Bestätigungen der Rechtmässigkeit durchaus auch Hinweise auf legitime Informationsbedürfnisse der Besteller, denen die vbl ag bis in die letzte Zeit nie Rechnung trug. Den dem BAV zur Verfügung gestellten Unterlagen lässt sich nicht (explizit) entnehmen, dass kalkulatorische Zinsen und nicht tatsächliche Aufwendungen der Muttergesellschaft in Rechnung gestellt wurden; nicht ersichtlich ist insbesondere die Differenz zwischen den verrechneten und den tatsächlichen Aufwendungen der Konzernmutter, die der vbl ag selbst aber sehr wohl bekannt waren und schliesslich im Bericht der Gfeller + Partner AG offengelegt wurden. Unter dem Gesichtswinkel von Treu und Glauben mögen zwar Argumente für eine Berufung auf die früheren Äusserungen bzw. fehlende Beanstandungen des BAV sprechen. Anderseits ist ebenso zu berücksichtigen, dass die vbl ag mit eigenen Erklärungen zu verstehen gab, die Gewinne der Konzernmutter würden nicht durch Mittel aus dem abgeltungsberechtigten öffentlichen Personenverkehr – der immerhin rund 90 Prozent des Geschäftsvolumens der vbl-Gruppe ausmacht – (mit) finanziert. Dies gilt insbesondere für die explizite Bestätigung in der Zielvereinbarung für die Fahrplanjahre 2017 – 2021, «dass im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr keine Gewinnzuschläge bzw. Eigenkapitalzinsen berücksichtigt sind». Dass das BAV unter diesen Umständen, wie der BAV-Direktor an der Anhörung angibt, davon ausging und ausgehen durfte, dass die durch die vbl ag geltend gemachten Aufwendungen «Ist-Kosten waren» erscheint unter dem Gesichtswinkel jedenfalls nicht a priori abwegig, denn «alle wussten, dass dies die Erwartung war»; nur die vbl ag habe «gesagt, sie hätten dies nicht gewusst».

632 Bekannt waren die fragwürdigen Absichten anlässlich der Errichtung der Holdingstruktur und die spätere Praxis nicht nur dem Management, sondern auch dem Verwaltungsrat als dem für die Oberleitung der Gesellschaft verantwortlichen strategischen Führungsorgan mit unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben (Art. 716 f. OR). Der Direktor oder die Geschäftsleitung informierten regelmässig umfassend über aktuelle Entwicklungen und Probleme. Namentlich erhielt der Verwaltungsrat umgehend den Management Letter Ernst & Young vom Mai 2018. Bei verschiedenen Gelegenheiten erhielt der Verwaltungsrat allerdings auch eher beschönigende und in diesem Sinn auch beruhigende Informationen, die nicht durchwegs den tatsächlichen Verhältnissen entsprachen.

633 Städtischen Stellen kann nicht vorgehalten werden, sie hätten eine unrechtmässige Praxis bewusst mitgetragen. Die Stadt wurde zwar regelmässig über Auseinandersetzungen und Forderungen, insbesondere

des VVL informiert, allerdings jeweils mit dem Hinweis, die vbl ag habe sich rechtlich einwandfrei verhalten. Eine Überprüfung dieser Angabe war nicht Aufgabe der Stadt und hätte deren Möglichkeiten wohl auch gesprengt. Im Besonderen war der Stadtrat bis zum Frühjahr 2020 nicht im Besitz des Management Letters Ernst & Young.

634 Nicht rundum glücklich war möglichweise die – hier allerdings nicht näher zu beurteilende – Kommunikation ab dem öffentlichen Bekanntwerden der Forderungen des VVL. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass diese «heisse Phase» in die Zeit der Luzerner Fasnacht (vom 15. bis 28. Februar 2020) fiel und bald durch die Covid-19-Krise überschattet wurde, die an verschiedene Beteiligte hohe Anforderungen stellte.

635 Ungeachtet der vorstehenden kritischen Bemerkungen zum Verhalten der Verantwortlichen der VBL ist festzuhalten, dass nicht allein dieses Verhalten zu den hier beurteilten Vorkommnissen führte. Der VVL sprach zwar die Probleme bei verhältnismässig zahlreichen Gelegenheiten und einiger Beharrlichkeit an; er veranlasste auch den Prüfbericht des BAV vom 15. Mai 2012 und schliesslich auch die Prüfung durch die Firma Gfeller + Partner, die zur Rückforderung der rund 16 Millionen Franken führte und die öffentliche Diskussion Anfang 2020 auslöste. Allerdings setzte weder der VVL noch das BAV die eigene Haltung und die eigenen Forderungen vor dem Jahr 2018 schliesslich wirklich konsequent durch – möglicherweise auch deshalb nicht, weil die «Politik» (ausserhalb der Stadt) ein entschiedeneres Vorgehen nicht (hinreichend) gestützt hätte.

636 Dementsprechend haben letztlich verschiedene Umstände und verschiedene Beteiligte in mehr oder weniger grossem Umfang zum Ergebnis beigetragen. Dies räumen namentlich auch die Direktoren der VBL und des BAV ein. Der Direktor VBL erklärt an der Anhörung, es seien «hüben und drüben Fehler passiert, das kann man im Nachhinein sagen». Der Direktor des BAV gibt seinerseits an, die nun aufgeworfenen Fragen seien von 2012 bis 2018 «nicht ein grosses Thema» gewesen. Das BAV habe «sicher viel gelernt» und «die Praxis verschärft» und «dies auch immer klar signalisiert». Wenn die Geschäftsleitung nach Vorliegen des Berichts Ernst & Young «gekommen wäre, dann hätten wir das zusammen geklärt, wir hätten gesagt, wir stellen das jetzt gemeinsam richtig, es war eine Lernphase». Dies ändert allerdings nichts daran, dass in erster Linie die VBL in der Pflicht stand und steht, ihre Aufgaben im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und auch laufend selbstkritisch zu prüfen, ob dies auch der Fall ist. Diese Selbstkritik hat die VBL vermissen lassen.

637 Zu Thema «Vergangenheitsbewältigung» und zum Verhalten insbesondere des Direktors der VBL im Rahmen der Untersuchung sei schliesslich angemerkt, dass die Unterzeichnenden sehr weitgehende Einsicht in Unterlagen erhalten haben – auch in solche, die für die VBL unvorteilhafte Angaben enthalten. Erwähnung verdient schliesslich der klare Eindruck der Unterzeichnenden, dass der Direktor zu seiner Verantwortung als CEO der VBL gestanden ist und keine Neigung gezeigt hat, diese auf andere Personen oder Stellen der VBL abzuschieben. Die Unterzeichnenden wissen aus andern Untersuchungen, dass beides keine Selbstverständlichkeit ist.

9.2 Überlegungen aus Governance-Sicht

638 Die Stadt Luzern nimmt mit einem Mitglied des Stadtrats (aktuell mit dem Vorsteher der Sozial- und Sicherheitsdirektion, früher mit der Vorsteherin der Baudirektion und dem Vorsteher der Finanzdirektion) im

Verwaltungsrat der VBL AG Einsitz. Die Rolle der Vertretungen des Stadtrats im Verwaltungsrat erscheint jedoch – jedenfalls in der Praxis – wenig geklärt. Sie entspricht wohl auch nicht durchwegs den Erwartungen der VBL AG. So äusserte der Direktor an der Anhörung die «Erwartung, dass das Stadtratsmitglied im VR wichtige Infos als Bringschuld in den Stadtrat einbringt». Sie könnten dem Stadtratsmitglied «nicht befehlen, dass informiert wird», dies aber «auch nicht verhindern».

639 Der Stadtrat ging offenbar im Jahr 2013 noch davon aus, dass der Informationsfluss von städtischen Unternehmen zum Stadtrat und umgekehrt mit der Einsitznahme eines seiner Mitglieder gewährleistet ist. Er führte in seiner Stellungnahme vom 18. Dezember 2013 zum Postulat Nr. 132 2012/2016 «Bessere Transparenz beim politischen Controlling bei stadteigenen Unternehmungen» aus, die Stadt sei «durch die Entsendung eines Stadtrates in den Verwaltungsrat dauernd mit der Gesellschaft in Kontakt».

640 Der heutige Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL AG führt demgegenüber aus, er habe nicht informiert, sondern sei davon ausgegangen, die Zuständige in der Finanzdirektion verfüge über die notwendigen Informationen. Er

> «habe nie im Stadtrat gesagt, wir hätten ein Problem. Ich hatte ja keine Veranlassung, anzunehmen, dass nicht informiert wurde. Ich war ja auch an den Controlling-Gesprächen nicht dabei. Zudem: Ich bin VR und der Firma verpflichtet. Ich bin nur delegiert vom SR, das ist ja das Spezielle, oder?»

641 Auch der Stadtrat habe nie eine entsprechende Erwartung geäussert, im Gegenteil: Es sei immer die Meinung gewesen «Nein, Du bist ja Mitglied der Firma und denen auch verpflichtet, Du hast ja eine Schweigepflicht».

642 Die Richtlinie über das Beteiligungsmanagement vom 29. Mai 2019 sieht für die Zeit seit dem 1. Juni 2019 vor, dass mit den Vertretungen Mandatsverträge abgeschlossen werden, in welchen auch gegenseitige Informationspflichten zu regeln sind. Spätestens seit diesem Zeitpunkt muss der Stadtrat als das Organ, das diese Richtlinie erlassen hat, nach dem Verständnis der Unterzeichnenden[82] demnach davon ausgehen, dass Informationen über das Einsitz nehmende Stadtratsmitglied als Bringschuld in den Stadtrat fliessen sollten. Die in der Richtlinie vorgesehenen Mandatsverträge sind allerdings bisher (noch) nicht abgeschlossen worden.

643 Aus Governance-Sicht ergeben sich zu dieser Situation die folgenden Anzumerkungen: In der Lehre wird die Einsitznahme von Mitgliedern der Exekutive in Leitungsgremien öffentlicher Unternehmen des betreffenden Gemeinwesens tendenziell kritisch beurteilt. Folgende Argumente werden für und gegen eine Einsitznahme aufgeführt:[83]

- Als Vorteile der Einsitznahme werden genannt: Kurze Informationswege; Klarheit bei der Umsetzung der Eignerziele; direkte Wahrnehmung der Verantwortung, einfache Möglichkeit zur Aufsicht und Kontrolle.
- Als Nachteile werden demgegenüber ins Feld geführt: Latente Interessenkonflikte; Häufige Notwendigkeit zum Ausstand; Ausrichtung auf die politischen Interessen; Problematik von Mehrheitsbeschlüssen; Schwächung von Aufsicht und Kontrolle; Gefahr eines Reputationsschadens sowie (hier nicht relevant)

---

82 Dies sieht der Vertreter des Stadtrats im Verwaltungsrat der VBL AG allerdings anders; vgl. vorne Ziffer 4.2.4.

83 Aufzählung aus: Kuno SCHEDLER/ROLAND MÜLLER/ROGER W. SONDEREGGER, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen: Public Corporate Governance für die Praxis, 3. Auflage, Bern 2016, S.125 f.

Gefahr der Bevorzugung der öffentlichen Hand.

Insbesondere der Nachteil der Interessenkonflikte wiegt schwer. Mitglieder der Exekutive sind einerseits (als Ausfluss des bestehenden Magistratsverhältnisses) verpflichtet, die öffentlichen Interessen der Stadt zu wahren, anderseits müssen sie die mit dem Verwaltungsratsmandat einhergehende Treuepflicht gegenüber dem Unternehmen wahren[84]. ANDREAS LIENHARD/JÜRG WICHTERMANN[85] bemerken zu dieser Konstellation, es sei:

> «die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass Behördenvertreter in Interessenkonflikte geraten können, wenn sie im Leitungsgremium Beschlüsse mit zu verantworten haben, die den Interessen oder Vorgaben des delegierenden Gemeinwesens widersprechen. Insbesondere für Exekutivmitglieder kann es heikel sein, einerseits als Regierungsmitglied die ‚Konzerninteressen' des Gemeinwesens und damit die Eignerinteressen gegenüber der externen Organisation zu vertreten und andererseits als Leitungsgremiumsmitglied in der Führung der externen Organisation mitzuwirken. Exekutivmitglieder in solchen Leitungsgremien sind ferner insofern einem doppelten Pflichtnexus ausgesetzt, als sie zum einen strategische Führungsverantwortung wahrnehmen müssen und gleichzeitig das strategische Führungsorgan zu beaufsichtigen haben.»

Die neuere Lehre empfiehlt daher klar, auf die Einsitznahme mit Vertretungen der Exekutive im Regelfall zu verzichten.[86]

644 Die in diesem Punkt weit gehend einhellige Lehrmeinung wird allerdings in der Praxis nicht konsequent umgesetzt. ROLAND W. SONDEREGGER und KUNO SCHEDLER stellten im Jahr 2010 im Rahmen einer Studie bei kommunalen Elektrizitätsversorgungsunternehmen fest, dass in über 90 Prozent der Unternehmen die Exekutive als Eigentümer-Vertreter in der strategischen Führungsebene vertreten ist.[87] Gemäss einer Untersuchung in Schweizer Städten aus dem Jahr 2014 sind 62.5 Prozent der Stadtpräsidien der Auffassung, die Mitglieder der Exekutive sollten Einsitz in Verwaltungsräten öffentlicher Unternehmungen nehmen.[88]

645 Aus Governance-Sicht erscheint die Entsendung eines Mitglieds des Stadtrats in den Verwaltungsrat einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft – wenn überhaupt – vor allem mit Blick auf den direkten Informationsfluss zwecks Wahrnehmung der dem Stadtrat obliegenden Aufsicht vorteilhaft. Im vorliegenden Fall wird

---

84 Vgl. dazu ANDREAS STÖCKLI, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012, S. 690.

85 ANDREAS LIENHARD, JÜRG WICHTERMANN, Public Corporate Governance, in: Praxishandbuch Public Management, Zürich 2016, S. 823 ff, S. 842.

86 Vgl. z.B. DANIELA TURNHERR KELLER/F. FUHRIMANN, Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen im Kanton Basel-Stadt, BJM 2016, S. 61 ff., S. 86; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 125, 130; STÖCKLI, Behördenmitglieder, S. 695, ferner Corporate-Governance-Bericht des Bundesrats, Leitsatz 9: „Der Bund soll mit instruierbaren Vertreterinnen und Vertretern nur noch in Verwaltungs- oder Institutsräten verselbständigter Einheiten Einsitz nehmen, wenn sich seine Interessen ohne diese Vertretung nicht im erforderlichen Mass wahrnehmen lassen oder wenn das Anforderungsprofil des Verwaltungs- oder Institutsrats dies nahelegt". Die OECD-Leitsätze zur Corporate Governance in staatseigenen Unternehmen (2015) äussern sich ebenfalls skeptisch zum Thema Einsitz von Behördenvertretungen (Kap. II, Leitsatz C). Auf der Ebene kantonaler PCG-Richtlinien wird der Grundsatz, wonach Exekutivvertretungen nur ausnahmsweise Einsitz ins strategische Führungsorgan nehmen sollen, mehrheitlich aufrecht erhalten (Kantone AG, BE, BL, GR, SO, TG ZH) teilweise aber auch abgeschwächt (z.B. Kanton BS, vgl. Kritik bei TURNHERR/FUHRIMANN, Steuerung und Kontrolle, S. 86) oder ganz verworfen. So sieht z.B. der Kanton SG die Vertretung der Exekutive mit mindestens einem Mitglied vor, und dies sowohl für öffentlich-rechtliche Anstalten als auch für Aktiengesellschaften.

87 Hinweis bei SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, a.a.O., S. 122.

88 Roger W. SONDEREGGER, Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen in Schweizer Städten – Erkenntnisse der Studie zum Stand der Umsetzung von Public Corporate Governance in Städten und grösseren Gemeinden der Schweiz (Uni St. Gallen, 2014), S. 15.

jedoch mit der konkreten Ausgestaltung der Einsitznahme durch den Vorsteher der Sozialdirektion keiner der möglichen Vorteile tatsächlich genutzt: Das entsprechende Stadtratsmitglied erachtet sich nach eigenen Abgaben weder verantwortlich dafür, Informationen in den Stadtrat zu bringen, noch aufgrund seiner Funktion – weil eine «fachfremde» Direktion führend – in der Lage, den Anforderungen des Unternehmens, das in einem komplexen und entsprechend anspruchsvollen rechtlichen Umfeld tätig ist, fachlich zu entsprechen. Die Einsitznahme im Verwaltungsrat erweist sich (bei der gelebten Praxis) weder als Vorteil für die Stadt noch (mangels vorhandenen Fachwissens) als nützlich für das Unternehmen.

646 Aus Governance-Sicht drängt es sich daher auf, die Einsitznahme von Mitgliedern des Stadtrats im Verwaltungsrat kritisch zu hinterfragen.

647 Soweit weiterhin ein Mitglied des Stadtrats Einsitz nimmt, sollte die Einsitznahme mit einem klaren Pflichtenheft verbunden sein (Wahrnehmung der öffentlichen Interessen der Stadt einerseits, aber auch Information des Stadtrats im Hinblick auf die Wahrnehmung der ihm obliegenden Aufsicht über das Unternehmen andererseits).[89] Eine Berichterstattungspflicht ergibt sich nach ANDREAS STÖCKLI[90] zwar bereits aus dem Magistratsverhältnis. Um Missverständnissen vorzubeugen, empfiehlt es sich jedoch, den Informationsfluss explizit zu klären und zu regeln.

648 Allerdings ist einzuräumen, dass auch die gemäss der Richtlinie für den Mandatsvertrag statuierten gegenseitige Informationspflichten in der Praxis letztlich das Problem des «doppelten Pflichtennexus» bzw. der damit einhergehenden Interessenkonflikte nicht zu beseitigen vermag. Das Reglement vom 21. März 2019 über das Beteiligungsmanagement (Beteiligungsrelement, BR) versucht diesem Problem mit Vorgaben zur Ausstandspflicht zu begegnen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 BR besteht bei Interessenkonflikten im strategischen Leitungsorgan und gegenüber der Eigentümerin eine Offenlegungs- und Ausstandspflicht. Regierungsmitglieder, die sich in einem Interessenkonflikt befinden, können ihr Amt folglich weder im Stadtrat noch im Verwaltungsrat der Unternehmung lege artis wahrnehmen. Ob diese Regelung aktienrechtlich zulässig ist, erscheint im Übrigen fraglich. Jedenfalls führt sie dazu, dass die entsprechenden Behördenmitglieder weder im einen noch im anderen Gremium ihre Verantwortung wahrnehmen können.

649 Die Problematik der aus dem erwähnten «doppelten Pflichtennexus» resultierenden Interessenkonflikte liesse sich gegebenenfalls mit einer Anpassung der Statuten der VBL AG (Umschreibung des Unternehmenszwecks, die sich am Interesse des Muttergemeinwesens orientiert) mildern.[91] Dadurch würden die öffentlichen Interessen der Stadt zu Eigeninteressen der Gesellschaft. Der Vertreter des Stadtrats dürfte

---

89 Das Privatrecht steht einer (sich allenfalls auch auf Geschäftsgeheimnisse erstreckenden) Informationspflicht nicht entgegen, vgl. dazu STÖCKLI, Behördenmitglieder, S. 485: «Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aufgrund der Berichterstattungspflicht des Vertreters der öffentlichen Hand im Verwaltungsrat einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft an das Gemeinwesen erfolgende Berichterstattung zulässig ist. Weder das Aktienrecht noch das Börsenrecht stehen einer solchen Berichterstattung entgegen. Der öffentlichrechtlichen Körperschaft dürfen im Rahmen der Berichterstattung auch Geschäftsgeheimnisse übermittelt werden. Eine über die allgemeinen Informationsrechte des Aktionärs hinausgehende Auskunftserteilung ist allerdings nur zulässig, wenn sich die öffentliche Hand ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet und sie die erhaltenen Informationen ausschliesslich zur Kontrolle des öffentlichen Unternehmens verwendet.» Diese Lehrmeinung ist allerdings nicht unumstritten. Anderer Ansicht ist z.B. PATRICK FREUDIGER, Anstalt oder Aktiengesellschaft? Zur Bedeutung der Rechtsform bei Ausgliederungen, Bern 2016, S. 117 ff., insb. S. 122 Fn. 534.

90 STÖCKLI, Behördenmitglieder, S. 482.

91 STÖCKLI, Behördenmitglieder, S. 380 ff.

sich in dieser Situation ohne Verletzung der aktienrechtlichen Treuepflicht für die Interessen der Stadt einsetzen.

Bern, 9. Oktober 2020

Ueli Friederich

Mirjam Strecker

Anhang

650 Dem vorliegenden Untersuchungsbericht sind auf Verlangen oder im Einverständnis mit den betreffenden Organisationen die folgenden Stellungnahmen zu dem diesen Organisationen auszugsweise zugestellten Berichtsentwurf vom 31. August 2020 als Anhang beigefügt:

- Schriftliche Stellungnahme VBL vom 25. September 2020,
- Stellungnahme BAV (E-Mail) vom 5. September 2020,
- Stellungnahme VVL (E-Mail) vom 8. September 2020.

651 Die Stellungnahmen beziehen sich jeweils auf die der betreffenden Organisation zugestellten Auszüge. Die Nummerierung der Kapitel- und Abschnittstitel und der Randziffern in diesen Auszügen stimmt mit derjenigen in der vorliegenden endgültigen Fassung des Berichts nicht überein.

Stellungnahmen der VBL, des BAV und des VVL

Die Stellungnahmen der VBL, des BAV und des VVL werden gemäss Absprache mit diesen Organisationen bzw. auf Verlangen der VBL dem Bericht als Anhang beigelegt.
Sie sind, auch im Interesse einer klaren Rollenteilung, nach dem Verständnis der Gutachter nicht Bestandteil des Berichts selbst, sie werden aber darin explizit erwähnt.

VERTRAULICH!

verkehrsbetriebe
luzern
verbindet uns

Recht & Governance
Dr. Ueli Friederich
Dr. Mirjam Strecker
Kramgasse 70
Postfach 568
3000 Bern 8

Luzern, 25. September 2020

Ursula Wechsler
041 369 65 17, ursula.wechsler@vbl.ch

Externe Untersuchung:
Stellungnahme zum Auszug des Entwurfs vom 31. August 2020 und Ihre Antwort auf die von uns am 11. September 2020 beanstandeten Mängel

Sehr geehrte Frau Dr. Strecker
Sehr geehrter Herr Dr. Friederich

Am 31. August 2020 haben Sie uns auszugsweise einen Entwurf der externen Untersuchung in Sachen Verkehrsbetriebe Luzern AG (VBL) und vbl verkehrsbertriebe luzern AG (vbl) zur Stellungnahme zugestellt. Die VBL ist interessiert an einer sorgfältigen Aufarbeitung, damit auf allen Ebenen die nötigen Schlüsse gezogen und Verbesserungen für die Zukunft umgesetzt werden können. Das hat sie mit der von Ihnen im Berichtsentwurf gewürdigten «sehr weitgehenden Einsicht in Unterlagen, (...) auch in solche, die für die VBL unvorteilhafte Angaben enthalten» bewiesen.

Mit Schreiben vom 11. September 2020 haben wir Ihnen unsere provisorische und vorläufige Stellungnahme zum Auszug des Berichtsentwurfs zukommen lassen. Wir haben Sie darin auf zahlreiche Fehler, Mängel und einseitige Wertungen aufmerksam gemacht. Zudem haben wir unsere Hoffnung ausgedrückt, dass eine Objektivierung des Berichts zu einem Mehrwert für die Zukunft für alle Beteiligten führen könnte.

Bereits mit Schreiben vom 17. September 2020 haben Sie gegen unsere Stellungnahme vom 11. September 2020 Position bezogen.

Gravierende Mängel im Bericht

Es gilt Folgendes festzuhalten:

Keine transparente Offenlegung des Untersuchungsauftrags: Trotz mehrmaliger Nachfrage unsererseits waren weder Sie noch die Stadt bereit, uns den genauen Untersuchungsauftrag offenzulegen. Sie haben uns lediglich nach Abschluss der Untersuchung am 17. September 2020 (also nach unserer ersten Stellungnahme) 32 Fragen ausgehändigt. Wir gehen in guten Treuen davon aus, dass Sie – nicht wie von Ihnen aktenkundig behauptet – lediglich die im Bericht erwähnten 32 Fragen, sondern auch noch zusätzliche Instruktionen und Informationen zur Untersuchung erhalten haben. Wäre dies nicht der Fall, so wäre die ganze Untersuchung mehr als nur fragwürdig und eventuell sogar als unzulässig zu bezeichnen.

Unklare Art der Untersuchung: Bis heute ist nicht geklärt, um welche Art der Untersuchung mit welchen Rechten es sich vorliegend handeln soll. Es ist aktenkundig, dass auch Sie sich darüber nicht im Klaren sind und bundesrechtliche Bestimmungen zur Administrativuntersuchung nach Ihrem Gutdünken angewendet wissen wollen. Es ist aber ebenfalls aktenkundig, dass die Stadt Luzern jedoch nicht von einer Administrativuntersuchung ausgeht. Da Sie in Ihrem Bericht Vorwürfe gegen VBL/vbl erheben, wäre eine vorgängig präzise Klärung des Verfahrens zwingend notwendig gewesen.

Verweigerung des vollständigen Berichts und des Gegenlesens: Trotz Antrag unsererseits sind Sie nicht bereit, uns den ganzen Bericht zur Stellungnahme zur Verfügung zu stellen. Umfangreiche Passagen des Berichts werden uns nach wie vor vorenthalten. Dazu gehören beispielsweise namentlich die Antworten auf die Fragen 8, 12, 13, 14, 25, 27, 27 und 29. Auch wurden uns eventuell belastende Vernehmungsprotokolle Dritter nicht zugestellt. Zudem verweigern Sie aktenkundig, uns den überarbeiteten Entwurf bzw. den finalen Entwurf zur Stellungnahme auszuhändigen. Nur die Einsichtnahme in den finalen Entwurf würde es uns aber ermöglichen, eine inhaltlich präzise, der Sache gerecht werdende und auch für die Stadt Luzern und Dritte nachvollziehbare Stellungnahme abzugeben.

Mängel im Berichtsentwurf: In unserer vorläufigen Stellungnahme vom 11. September 2020 haben wir Sie auf viele Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Tatsachenmängel sowie auf u.E. – für einen Gutachter – fraglich einseitige rechtliche Beurteilungen und Mutmassungen hingewiesen. Ein Beispiel dafür ist Ihre fast willkürliche Interpretation des Risikos «Abgeltungssystem, Verhandlungen mit Besteller» welches ab 2011 als Kernrisiko ins Risikomanagementsystem aufgenommen wurde, in dem Sie dieses Risiko einfach als Compliance-Risiko verstehen wollen und in Ihrem Bericht ganze Argumentationen zu Ungunsten der vbl darauf aufbauen. In Tat und Wahrheit und auch aktenkundig ist mit diesem Risiko aber die Gefahr des Ausgangs der Abgeltungsverhandlungen mit VVL im ökonomischen Sinne, also das Risiko der Verhandlung der Entschädigungshöhe, gemeint (siehe dazu Anlage Einzelrisikobeschrieb_143_Abgeltungssystematik und Refinanzierung 2011 und 2015). Die vorerwähnten Hinweise erfolgten mit den Zielen, die Qualität des Berichtsentwurfs zu verbessern und auch unzutreffende Inhalte korrigieren zu lassen. Ihrem Schreiben vom 17. September 2020 ist aber nicht mit der gebotenen Klarheit zu entnehmen, auf welche unserer Vorbringungen sie nun tatsächlich eingehen werden und wie Sie dies zu tun gedenken. Es wird uns dadurch einmal mehr verunmöglicht, sachgerecht und fundiert Stellung zu nehmen.

Fehlende Akten, Abklärungen und Befragungen: Zudem stellten wir fest, dass die uns vorliegenden Teile des Entwurfs keine Verweise auf Beschlüsse und Protokolle von Stadtrat, Parlament, Geschäftsprüfungskommission, Verbundrat usw. enthalten. Auch Hinweise auf die erfolgte Prüfung der kantonalen Finanzkontrolle und deren Ergebnis fehlen. Sie gestehen in Ihrer Antwort vom 17. September 2020 auch ein, dass Ihnen mehrere relevante Akten und Unterlagen gefehlt haben. Namentlich erwähnen Sie uns gegenüber die Gesamtplanungen 2006 – 2010 bzw. 2010 – 2014 von Stadtrat und Stadtparlament – beide sind im Internet frei verfügbar. Wir befürchten, dass Sie eher einseitig und fast ausschliesslich die Akten der VBL untersucht haben. Dies gründet vielleicht darin, dass VBL/vbl als einzige der involvierten Parteien völlige Transparenz geübt hat. Auf Ihren Wunsch stellen wir Ihnen deshalb folgende Dokumente zu: Auszug aus der Präsentation zum Gespräch vom 25. November 2009, Gesamtplanungen 2006 – 2010 sowie 2010 – 2014 von Stadtrat und Parlament, Geschäftsbericht 2010 der Stadt Luzern. Wir erwarten nach wie vor, dass Sie auch die relevanten Unterlagen und Beschlüsse von Stadtrat, Parlament und Geschäftsprüfungskommission auswerten, sowie – soweit möglich – auch die Unterlagen des Verkehrsverbunds Luzern und der kantonalen Finanzkontrolle.

Als lückenhaft erachteten wir auch die Auswahl der befragten Personen. Es erstaunt, dass neben dem Direktor und dem stadträtlichen Mitglied des Verwaltungsrats nicht mindestens auch dessen

Präsidentin befragt worden ist. Aus unserer Sicht wäre ein vollständigeres Setting für eine objektive, übergeordnet-strategische Beurteilung, notwendig gewesen.

Weiter meinen wir, dass auch betriebswirtschaftliche Aspekte und Fragen der politischen Einflussnahme hätten klarer aufgearbeitet werden müssen. Auch rechtliche Aspekte werden teilweise in zu summarischer Art und Weise abgehandelt.

Dividendenzahlung an die Stadt Luzern: Seit der Verselbständigung der VBL wurden der Stadt Luzern CHF 13. Mio. Dividenden ausgerichtet. Würde nun VBL die in Frage stehenden rund CHF 16 Mio. zurückbezahlen, so würde gemäss inoffiziellen Auskünften die Stadt Luzern eventuell wiederum mit rund CHF 4 Mio. davon profitieren. Die Stadt Luzern hätte also im vorliegend interessierenden Zusammenhang den Betrag von rund CHF 17 Mio. erhalten. Wir meinen, dass auch die Klärung dieses Sachverhalts z.B. im Zusammenhang mit der Frage 7, in Ihren Bericht Eingang zu finden hat.

Eine Schlüsselfrage/-antwort fehlt: In Frage 15 wird nach der Beurteilung der Verrechnungspraxis aus subventionsrechtlicher Sicht gefragt. Im Rahmen Ihrer Beantwortung findet aber keine angemessene Auseinandersetzung mit dem dazu relevanten Gutachten von Herrn Prof. Dr. Paul Richli vom 06. April / 17. Mai 2020 statt. Dies ist nachzuholen. Vielmehr werden in fraglicher Art und Weise Theorien zur «wirtschaftlichen Betrachtungsweise» strapaziert, um zu versuchen, eventuelle Fehlbarkeiten der VBL zu argumentieren. Leider scheint es aber weder die Stadt Luzern (als Alleinaktionärin der VBL) noch Sie in diesem Zusammenhang zu interessieren, ob überhaupt und – wenn ja – in welcher Höhe VBL erhaltene Abgeltungen zurückzubezahlen hätte. Dies ist angesichts der Rechtslage und der finanziellen Konsequenzen für VBL und in Anbetracht der erhaltenen Dividenden (siehe oben) ein relevantes Versäumnis.

Mangelndes Budget: Ihre mündlich gemachte Aussage und auch aktenkundige Begründung, dass ein mangelndes finanzielles Budget zumindest teilweise keine weitergehenden Arbeiten mehr zulassen würde, kann – angesichts der Tragweite Ihres Auftrags – bestenfalls als «zynisch» beurteilt werden («Wir werden namentlich auch diese Ausführungen und Anliegen gerne prüfen, müssen aber auch darauf hinweisen, dass unser Auftrag (für den wir unterdessen bereits mehr als das Doppelte des vereinbarten Zeitaufwands aufgewendet haben) beschränkt ist. Unser Bericht wird nicht den Anspruch erheben können, den Handlungsbedarf umfassend zu umreissen. Das wird Sache der zuständigen Stellen in Luzern sein.»). Dies erscheint uns besonders fragwürdig vor dem Hintergrund, dass der Stadtrat in Medienmitteilungen, Vorstössen und Beschlüssen mehrfach betont hat: «Der Stadtrat erwartet eine vollumfängliche Transparenz und die lückenlose Aufklärung sowie eine tragfähige Lösung für eine zukünftige gute, vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten.»

Vorverurteilungen: Generell erachten wir die Tonalität der uns vorliegenden Fragmente des Entwurfs als problematisch, eher einseitig und wertend. Oft werden Fakten mit Interpretationen und persönlichen Wertungen gemischt. Hier hätten wir eine sorgfältigere Trennung und Aufarbeitung erwartet. Insbesondere, da die Rechtslage nicht geklärt ist und es aus unserer Sicht nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein kann, eine rechtliche Vorverurteilung vorzunehmen.

VBL fordert Handlungsempfehlungen und nachhaltige Verbesserung der Gesamtsituation

Der Verwaltungsrat der VBL AG unterstützte und unterstützt nach wie vor die externe Aufarbeitung und erhofft sich davon wertvolle Hinweise für die künftige Optimierung der Zusammenarbeit zwischen VBL, Stadt und Bestellern. Die VBL hat deshalb den Autoren der Untersuchung grösstmögliche Akteneinsicht gegeben und transparent Auskunft erteilt. Das wird im Berichtsentwurf auch gewürdigt.

Es sollte eine nachhaltige Bereinigung der Gesamtsituation erzielt werden. Das Zusammenspiel zwischen allen Akteuren scheint uns aus Sicht der Governance insbesondere in diesem sehr politischen Umfeld entscheidend. Leider macht das uns vorliegende Fragment des Berichts-Entwurfs dazu keine wirklichen Handlungsempfehlungen an die relevanten Akteure. Er entspricht insofern unseren Vorstellungen nicht und wir erachten den Entwurf im uns vorliegenden Status als verpasste Chance.

Wir haben uns diesbezüglich am 11. September 2020 mit einem Schreiben an den Stadtrat gewandt und angeregt, der Untersuchung zusätzliche Zeit einzuräumen und seitens der Stadt die nötigen Akten zur Verfügung zu stellen. Auch haben wir ihn anhand des uns vorliegenden Teilentwurfs des Berichts und unserer ersten Stellungnahme auf die Mängel und die verpasste Chance aufmerksam gemacht. Zudem hat der Verwaltungsrat den Gesamtstadtrat um einen zeitnahen Austausch gebeten.

Der Stadtrat hat dieses Schreiben am 15. September 2020 ungeöffnet retourniert.

Wie hoch der Handlungsbedarf nach wie vor ist, zeigt der Bericht und Antrag 27 «Beteiligungsstrategie 2019 – 2022» vom 11. September 2019. Darin formuliert der Stadtrat als «übergeordnete normative und politische Vorgaben» u.a.: «Die VBL AG strebt eine ausgeglichene Rechnung an, verstärkt ihre Eigenmittel und gewinnt Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben.» Der Bericht und der Antrag wurde vom Parlament am 19. Dezember 2019 beschlossen; also über ein Jahr nach der Orientierung der Geschäftsprüfungskommission über die Auswirkungen der Problematik von Dividenden, Eigenkapitalverzinsungen, kalkulatorischen Zinsen, rückwirkender Revision durch den VVL usw. In seinen Beschluss hat das Parlament das Wort «Ertragskraft» in die Formulierung des Stadtrats eingefügt: «Das Tätigkeitsgebiet umfasst schwerpunktmässig die Stadt und die Agglomeration Luzern. Sie kann zur Stärkung ihrer Marktposition *und Ertragskraft* Kooperationen eingehen und Akquisitionen tätigen sowie Dienstleistungen auch ausserhalb der Agglomeration Luzern anbieten.» Das städtische Parlament hat somit klar bestätigt und sogar bekräftigt, wie wichtig ihm die Ertragskraft der VBL ist. Es ist klar, dass aus Sicht der VBL AG diese Strategievorgabe durch die Stadt anzupassen ist.

VBL hat rasch und konsequent gehandelt

Die VBL hat ab 2018 weitgehend aus eigenem Antrieb und ohne Anerkennung einer Verantwortlichkeit, jedoch im Sinne des Ganzen rasch und konsequent gehandelt. Das belegen die seit 2018 eingeleiteten bzw. umgesetzten Massnahmen. Dazu gehören:

- Anfang 2018 Auftrag an Ernst & Young zur betriebswirtschaftlichen Prüfung der internen Verrechnungspraktiken
- Anpassung der Abrechnung nach Ist-Kosten 2018 und 2019 (ohne kalkulatorische Zinsen, ohne Verrechnungspreise)
- Gespräche mit dem VVL, aus denen schliesslich die externe Untersuchung von Gfeller + Partner resultierte
- Einführung von Swiss GAAP FER per 1. Januar 2021
- Anpassung und Vereinfachung der Konzernstruktur beschlossen und mit der Stadt Luzern und dem VVL abgesprochen, Umsetzung ebenfalls per 1. Januar 2021 (öV Tochtergesellschaft und Muttergesellschaft fusionieren, Personal und Anlagen sind in der Muttergesellschaft, in welcher der öV abgebildet und die Konzession angesiedelt sein wird)
- Auftrag an Prof. Dr. iur. Paul Richli zur Prüfung der verwaltungsrechtlichen Rechtslage im Rahmen eines Gutachtens
- Auftrag an Herrn Ass.-Prof. Dr. iur. Stefan Maeder zur Prüfung der strafrechtlichen Rechtslage im Rahmen eines Gutachtens

- Vollständige Transparenz und zur Verfügung stellen der internen Unterlagen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung

Wir fordern Sie deshalb noch einmal auf, die beschriebenen Mängel im Berichtsentwurf aufzuarbeiten und uns die neue, vollständige Fassung des Berichts – unter Gewährung einer angemessenen Frist – zur Stellungnahme zuzustellen.

Sollten Sie dies verweigern, ist diesfalls das vorliegende Schreiben als Stellungnahme der VBL/vbl Ihrem Bericht anzufügen. Zudem behalten wir uns – vor und nach der Übergabe des Berichts an die Stadt Luzern – jegliche Schritte gegen Ihren Untersuchungsbericht und das Untersuchungsverfahren, eventuell inklusive Veröffentlichung des fragmentarisch zugestellten Berichtsentwurfs inklusive unserer Kommentierungen vor.

Gerne stehen wir jederzeit für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Verkehrsbetriebe Luzern AG

Yvonne Hunkeler
Verwaltungsratspräsidentin

Dr. Norbert Schmassmann
Direktor

Beilagen:

- Einzelrisikobeschrieb_143_Abgeltungssystematik und Refinanzierung_2011 und 2015
- Präsentation zum Gespräch vom 25. November 2009
- Gesamtplanung 2006 – 2010 von Stadtrat und Parlament (Auszug)
- Gesamtplanung 2010 – 2014 von Stadtrat und Parlament (Auszug)
- Stadt Luzern: Geschäftsbericht 2010 (Auszug)

Betreff: Entwurf Bericht VBL - Stellungnahme BAV
Datum: Sonntag, 11. Oktober 2020 um 08:18:16 Mitteleuropäische Sommerzeit
Von: Ueli Friederich
Anlagen: image001.jpg

Von: <peter.fueglistaler@bav.admin.ch>
Datum: Samstag, 5. September 2020 um 11:19
An: <strecker@recht-governance.ch>
Cc: <friederich@recht-governance.ch>
Betreff: Entwurf Bericht VBL - Stellungnahme BAV

Sehr geehrte Frau Strecker
Ich danke Ihnen für die Zusendung des Berichts. Er gibt nach meiner Einschätzung die Sachverhalte und meine Aussagen adäquat wieder.

Da der Bericht nur auszugsweise zugestellt wurde, sind die weiteren Inhalte nicht bekannt (vgl. insbesondere Ziff. 3.2: z.B. sind die Abklärungen durch Ernst & Young und Gfeller & Partner zentral für ein Verständnis der Sachverhalte). Gleiches gilt für die Historie der Interaktionen mit dem BAV bezüglich der Rechnungslegungen im 2018 und 2019.

Soweit aus den Ausschnitten jedoch erkennbar, deckt sich der Bericht mit der Haltung des BAV, dass den Leitungsorganen der VBL/vbl bewusst sein musste, dass subventionsrechtliche Bestimmung verletzt wurden. Darauf weist die Holding-Organisation mit einer abgeltungsberechtigten Tochter vbl als 'leere Hülle' und die Verwendung von Plan-Zahlen im Rahmen der Jahres-Ist-Kosten-Rechnung hin, wodurch der Controlling-Kreislauf zwischen Offerte und Ist-Abrechnung unterbrochen wurde und die Abweichungen für die Besteller nicht ersichtlich waren. Spätestens mit dem Management-Letter von E&Y vom Frühjahr 2018 lagen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung die Fakten zu allen kritisierten Punkten nachweislich und transparent vor, welche zu einem umgehenden Handeln hätten führen müssen. Stattdessen wurden gegenüber den Bestellern nachweislich Fehlaussagen und Fehlbestätigungen abgegeben.

Folgende Bemerkungen bitte ich zu beachten:

- Ziff. 2.2, Seite 5, letzter Absatz: Die erwähnte Spezialprüfung ist erst ab dem 1.1.2021 durchzuführen (Formulierung lässt vermuten, dass diese bereits ab 2020 erfolgt).
- Ziff. 3.1: Es werden mehrere Absätze zum Bericht der Revision des BAV zitiert. Es fehlt ein Hinweis, wonach die Akteneinsicht nur für die vbl ag (Tochterfirma für abgeltungsberechtigte Verkehre) gewährt wurde, nicht aber für die Mutter VBL (vgl. S. 2 zum Revisionsbericht). Dieser Hinweis ist von Bedeutung, da die Gewinne in der Konzernmutter VBL angefallen sind. Dies wird auch bei der Würdigung (Ziff. 4.1.1.) nicht berücksichtigt.
- Unerwähnt (oder in den zugestellten Ausschnitten nicht enthalten) bleibt der Controllingbericht der vbl vom 29.3.2019 zum Rechnungsjahr 2018, in welchem unter anderem in Ziff. 4.2 und 4.3 festgehalten wird, dass keine Gewinnzuschläge und Quersubventionierungen erfolgten. Diese Aussage ist nachweislich falsch.

Mit freundlichen Grüssen
P. Füglistaler

Dr. P. Füglistaler
Direktor
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK
Bundesamt für Verkehr BAV
Mühlestrasse 6, CH 3063 Ittigen, Postadresse: CH-3003 Bern
Telefon-Nummer: Tel. +41 58 462 57 01
peter.fueglistaler@bav.admin.ch
www.bav.admin.ch

Betreff: Entwurf Bericht VBL
Datum: Sonntag, 11. Oktober 2020 um 08:12:04 Mitteleuropäische Sommerzeit
Von: Ueli Friederich

Von: Buchmann Thomas <Thomas.Buchmann@lu.ch>
Datum: Dienstag, 8. September 2020 um 14:37
An: "strecker@recht-governance.ch" <strecker@recht-governance.ch>
Cc: "friederich@recht-governance.ch" <friederich@recht-governance.ch>, Sueess Pascal <Pascal.Sueess@vvl.ch>
Betreff: AW: Entwurf Bericht VBL

Sehr geehrte Frau Strecker

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf vom 1. September 2020, der uns gemäss Ihren Angaben auszugsweise mit den Passagen vorgelegt wurde, wo

- Äusserungen wiedergeben werden, die Herr Süess oder ich im Rahmen der Anhörung gemacht haben,
- das Verhalten des VVL kommentiert wird, soweit die Stellen nicht Rückschlüsse auf Ihre Beurteilung der vbl zulassen.

Es versteht sich von selbst, dass diese Passagen ohne Kontext zum Teil schwierig einzuordnen sind. Insofern erfolgt unsere Stellungnahme mit dieser entsprechenden Einschränkung.

Wir erlauben uns folgende Bemerkungen:

- Abschnitt 1.2, Randziffer 4: ... **Verbundrat** [ohne «s»] ..., und Herrn **Pascal** Süess, Geschäftsführer VVL,
- Abschnitt 2.2.3, Randziffer 18, ganz am Schluss: "nach Ablauf der Konzession" streichen
- Abschnitt 3.1, Randziffer 49, in der Mitte: ... zwischen Mutter und Tochterfirmen erfolgen. Mit dem Vertreter des Stadtrates im Verbundrat wurde **in der Folge die Ausstandsfrage thematisiert, worauf er zum Schluss kam,** zu den die VBL betreffenden Geschäfte fortan in den Ausstand **zu treten**. Zur Sitzung des Verbundrats vom 7. September 2018 wurde ...
- Abschnitt 3.1, Randziffer 49, am Schluss: ... worden; Unterlagen zum Geschäft **und auch die Protokolle zum jeweiligen Traktandum «Info vbl»** habe er nicht mehr erhalten.
- Abschnitt 3.1, Randziffer 53, erster Absatz: ... offenbar einige Zeit benötigt. Die zunächst angefragte kantonale Finanzkontrolle **wollte die** Prüfung **aus Ressourcengründen** nicht übernehmen **und konnte dazu auch nicht verpflichtet werden, da sie dazu** nur für Aufträge von einer Linienorganisation **des Kantons verhalten werden** kann. Der Auftrag wird ...
- 5, Ziffer 99, am Ende: Der VVL hätte aber «zukünftig die Möglichkeit, Zusatzprüfungen zu verlangen, aber ansonsten nehmen wir bei der Rechnungsprüfung keine Rolle wahr»." Dem Leser ist nicht klar, dass sich dies auf die Anpassung des Aufsichtssystem des BAV bezieht. https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/medienmitteilungen.msg-id-74918.html
  Ergänzungsvorschlag: «Das Bundesamt für Verkehr (BAV) passt, als Folge des Falls "PostAuto", sein Aufsichtssystem zu den Subventionen im öffentlichen Verkehr an. Der VVL hätte damit «zukünftig die Möglichkeit, Zusatzprüfungen zu verlangen, aber ansonsten nehmen wir bei der Rechnungsprüfung weiterhin keine Rolle wahr».»
- In diesem Zusammenhang fehlt ein Hinweis auf die für eine korrekte, den übergeordneten Vorschriften entsprechende Rechnungslegung in erster Linie zuständige Revisionsfirma der VBL. Dazu bedarf es an dieser Stelle – oder an einem anderen geeigneten Ort – zwingend eine Ergänzung.
- Abschnitt 6.1, Randziffer 101: Es ist mit dieser Formulierung in keiner Weise klar, dass der VVL zwar wohl mit zum Ergebnis – aber doch in untergeordnetem Mass – beigetragen hat. Dies gilt es hier klar zum Ausdruck zu bringen, zumal ausschliesslich der VVL jeweils aktiv Abklärungen und letztlich auch die Untersuchung angestossen hat bzw. hat anstossen müssen.

Gerne gehe ich davon aus, dass unsere Anträge und Bemerkungen bei der definitiven Abfassung des Berichts Berücksichtigung finden werden.
Freundliche Grüsse

Thomas Buchmann
Präsident Verbundrat VVL
Tel. +41 41 228 65 26
thomas.buchmann@lu.ch