

Antwort auf die Interpellation 289

Unrechtmässig bezogene Subventionen durch die Verkehrsbetriebe Luzern (VBL) und die finanziellen Auswirkungen für die Stadt Luzern

Thomas Gfeller namens der SVP-Fraktion vom 25. August 2023
StB 73 vom 31. Januar 2024

Wurde anlässlich der Ratssitzung vom 29. Februar 2024 beantwortet.

Ausgangslage

Die Verkehrsbetriebe Luzern (vbl) sind mit Rückzahlungsforderungen des Verkehrsverbundes Luzern (VVL) und des Bundesamtes für Verkehr (BAV) im Umfang von rund 24,4 Mio. Franken (inkl. Verzugszinsen) aufgrund zu hoher Abgeltungen in den Jahren 2010–2017 konfrontiert. Nachdem keine aussergerichtliche Einigung erzielt werden konnte, haben VVL und BAV die Rückzahlung verfügt. Die vbl hat Beschwerde gegen die Verfügungen eingelegt. Das Verfahren vor Kantonsgericht (Beschwerde gegen den VVL) wurde vorerst sistiert. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat in seinem Urteil vom 7. August 2023 die Beschwerde der Verkehrsbetriebe Luzern AG gegen das Bundesamt für Verkehr BAV teilweise gutgeheissen. Das BVGer stellt fest, dass die in den Abgeltungen geltend gemachten Zinsen für die Jahre 2012 bis 2017 nicht rechtmässig sind, und verpflichtet die vbl zu einer entsprechenden Rückzahlung. Gutgeheissen wurde die Beschwerde für die Jahre 2010 und 2011, dies wegen Verjährung bzw. wegen Vertrauensschutz. Der Verwaltungsrat der vbl hat entschieden, das Urteil zu akzeptieren und nicht an die nächste Instanz weiterzuziehen. Der Verwaltungsrat der vbl strebt eine einvernehmliche Lösung mit dem VVL auf der Basis des BVGer-Urteils an.

Die sogenannte «causa vbl» wurde am 28. Februar 2020 durch den «Blick online» publik gemacht. Im Anschluss daran hat der Stadtrat zwei Dringliche Interpellationen beantwortet.¹ Im Juni 2020 haben der Stadtrat und die Geschäftsprüfungskommission (GPK) gemeinsam die Kanzlei Recht & Governance mit einer 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 beauftragt. Die Untersuchung hat verschiedene Fragen zur Holdingstruktur, zu Aufsichts- und Informationspflichten des Verwaltungsrates, zu den Aufsichtspflichten des Stadtrates, zur Oberaufsicht der GPK und zu den Rollen der verschiedenen Partner untersucht und beantwortet. Die Kanzlei Recht & Governance hat ihren Untersuchungsbericht am 9. Oktober 2020 abgegeben. Der Untersuchungsbericht wurde von der GPK an ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2020 zur Kenntnis genommen, und gestützt darauf hat die GPK mehrere Empfehlungen an den Stadtrat abgegeben. Der Stadtrat hat zu diesen Empfehlungen an der GPK-Sitzung vom 7. Januar 2021 Stellung genommen.

Im Untersuchungsbericht der Kanzlei Recht & Governance wurden einige Themenbereiche der nachfolgenden Fragen umfassend untersucht, weshalb in der Beantwortung auf diesen Bericht verwiesen wird.

¹ [Dringliche Interpellation 388](#), Simon Roth, Gianluca Pardini und Martin Wyss namens der SP/JUSO-Fraktion vom 28. Februar 2020: «Vertuschungsversuch bei der vbl?», und [Dringliche Interpellation 389](#), Patrick Zibung und Marcel Lingg namens der SVP-Fraktion vom 2. März 2020: «Subventionsskandal bei der Verkehrsbetriebe Luzern AG»

Beantwortung der Fragen

Zu 1.:

Transparenz und Verantwortung: *Wie konnte es zu dem Verhalten kommen, dass die VBL unrechtmässig Subventionen in einer derart hohen Summe bezogen hat? Welche Kontrollmechanismen hat die Stadt Luzern, um solches Fehlverhalten (allenfalls auch bei anderen städtischen Beteiligungen) zu verhindern, und wie werden diese künftig verbessert?*

Die Entstehungsgeschichte und das Verhalten der vbl wurden im Untersuchungsbericht der Kanzlei Recht & Governance ausführlich aufgearbeitet. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass der Sachverhalt komplex ist und die offenen Rechtsfragen nur auf gerichtlichem Weg geklärt werden konnten. Transportunternehmen, die Beiträge oder Darlehen der öffentlichen Hand erhalten, müssen ihre Jahresrechnung dem Bundesamt für Verkehr BAV unterbreiten, welches ergänzend zur gesetzlichen Revision des Unternehmens eine subventionsrechtliche Prüfung vornimmt. Besteller der Transportleistungen ist der Verkehrsverbund Luzern VVL, der mit der vbl die Offerten verhandelt und die Leistungsvereinbarungen abschliesst. Die Rolle der Stadt Luzern beschränkt sich auf ihre Funktion als Aktionärin der vbl; sie führt deshalb selbst keine subventionsrechtlichen Kontrollen durch und nimmt auch keine diesbezügliche Aufsicht wahr.

Die Aufsichtsfunktionen der Stadt als Eignerin sind im Reglement über das Beteiligungsmanagement der Stadt Luzern vom 21. März 2019 (Beteiligungsreglement, [BR; sRSL 0.5.1.1.3](#)) definiert. Sie beinhalten u. a. die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben für wichtige Beteiligungen, die Eignerstrategien, Eigengespräche und den Beteiligungsbericht. Darüber hinaus erwartet der Stadtrat selbstverständlich, dass sich alle Beteiligten jederzeit rechtskonform verhalten.

Zu 2.:

Finanzielle Auswirkungen: *Was sind die direkten und indirekten finanziellen Auswirkungen des Urteils für die Stadt Luzern (z. B. Dividendenertrag)? Wie wird die Stadt Luzern sicherstellen, dass keine weiteren finanziellen Belastungen auf die Steuerzahlenden überwältzt werden?*

Die Stadt Luzern hat letztmals im Jahr 2019 eine Dividende der Verkehrsbetriebe Luzern AG erhalten. Künftige Dividenden werden ausschliesslich aus Gewinnen der nichtsubventionierten Geschäftsbereiche der vbl ausgeschüttet. Das bedeutet, dass das Aktienkapital von 20 Mio. Franken nahezu entschädigungslos von der Stadt Luzern zur Verfügung gestellt wird.

Es gab und gibt keine direkte Belastung der Steuerzahlenden. Aufgrund der zu hohen Abgeltungen mussten Kanton und Gemeinden in den Jahren 2010 bis 2017 höhere Beiträge an den VVL zahlen. Mit der Rückzahlung der vbl an den VVL realisiert der VVL einen Ertrag, wodurch sich die Beiträge von Kanton und Gemeinden wieder reduzieren. Der VVL hat die Rückzahlungsforderungen gegenüber der vbl bereits im Jahr 2019 als Ertrag verbucht. Unter anderem deshalb erzielte der VVL im Jahr 2019 einen hohen Gewinn, und das Eigenkapital hat die gesetzlich zulässige Höhe überstiegen. Der VVL hat infolgedessen im Jahr 2020 eine teilweise Rückzahlung im Umfang von rund 4,7 Mio. Franken an Kanton und Gemeinden geleistet. Der Stadt Luzern sind daraus anteilmässig rund Fr. 660'000.– zugeflossen.

Zu 3.:

Rechtliche Schritte und Konsequenzen: *Welche rechtlichen Schritte plant die Stadt Luzern im Licht des Urteils? Wird es personelle oder strukturelle Konsequenzen innerhalb der VBL oder der städtischen Verwaltung geben?*

Die Stadt Luzern plant keine rechtlichen Schritte. Die personellen und strukturellen Massnahmen innerhalb der vbl wurden bereits umgesetzt (Neubesetzung des gesamten Verwaltungsrates, Neubesetzung der Position des Geschäftsführers, Aufhebung der Holdingstruktur, Einführung des Rechnungslegungsstandards Swiss GAAP FER). Die städtische Vertretung im Verwaltungsrat der vbl wurde ebenfalls ausgewechselt.

Gegen einzelne frühere Verantwortliche wurden vom BAV, vom VVL und von einer Privatperson Strafklagen eingereicht. Gemäss Mitteilung der Staatsanwaltschaft Luzern vom 19. Januar 2024 hat sie die Untersuchungen gegen fünf, zum Teil ehemalige, Kadermitarbeitende der Verkehrsbetriebe Luzern AG abgeschlossen und beim Kriminalgericht des Kantons Luzern Anklage wegen mehrfachen Betrugs und Leistungs- und Anlagebetrugs erhoben. Bis zu einem rechtskräftigen Urteil gilt für alle Beschuldigten die Unschuldsvermutung. Der Stadtrat kann zu den Verfahren keine Aussagen machen.

Zu 4.:

Zukünftige Zusammenarbeit mit dem VVL: *Wie plant die Stadt Luzern, die Zusammenarbeit zwischen der VBL und dem VVL in Zukunft zu gestalten, um Vertrauen und Integrität wiederherzustellen?*

Die Stadt Luzern pflegt mit der vbl einen vertrauensvollen und intensiven Austausch. Sie hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen vbl und VVL. Die Steuerung des öffentlichen Verkehrs (Ortsverkehr) erfolgt ausschliesslich über den VVL. Aus Governancegründen ist eine klare Trennung zwischen den beiden Organisationen sogar zwingend notwendig. So dürfen Mitglieder des VVL-Verbundrates nicht gleichzeitig mit Transportunternehmen, die Abteilungen beziehen, verbunden sein. Gemäss Aussagen der vbl findet mit dem VVL auf fachlicher und mobilitätspolitischer Ebene eine gute Zusammenarbeit statt.

Zu 5.:

Unabhängigkeit der VBL: *Die VBL muss regelmässig ihre Leistungen in einer öffentlichen Ausschreibung gegenüber dem VVL offerieren. Macht es überhaupt noch Sinn, dass die VBL unabhängig bleibt, wenn das Kerngeschäft wohl in Zukunft kaum Zinsen oder Dividenden abwerfen wird? Wäre es nicht sinnvoller, wenn der VVL die VBL übernehmen würde und so direkten Einfluss auf den ÖV nehmen könnte, ohne jeweils neu ausschreiben zu müssen?*

Die Aufgaben des Verkehrsverbundes Luzern VVL sind im Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (öVG; SRL Nr. 775) definiert. Der VVL ist u. a. zuständig für die Weiterentwicklung des Angebots des ÖV, für den Abschluss von Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen, die Festlegung des Kostenverteilers für die Gemeindebeiträge usw. Der VVL kann aber keine eigenen Transportunternehmen betreiben.

Die Stadt Luzern könnte versuchen, ihre Beteiligung an der vbl an Dritte zu veräussern (z. B. Gemeinden des Kantons Luzern, andere Transportunternehmen). Sie hat dies im B+A 31/2022 vom 28. September 2022: «Beteiligungsstrategie 2023–2026» als strategische Zielsetzung in Bezug auf die vbl wie folgt formuliert: «(Teil-)Verkauf der Aktien prüfen. Der Stadtrat ist offen für eine Beteiligung Dritter an der vbl.» Allerdings ist fraglich, ob sich unter den gegebenen Bedingungen (faktisch keine Rendite auf dem Eigenkapital) eine Käuferschaft finden liesse.

Zu 6.:

Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr: *Welche Auswirkungen hat diese Angelegenheit auf den öffentlichen Verkehr in Luzern, und wie wird die Stadt sicherstellen, dass die Dienstleistungen nicht beeinträchtigt werden?*

Die Angelegenheit hat nach Einschätzung des Stadtrates keine direkten Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr. Das Angebot im ÖV wird vom VVL gesteuert und hängt u. a. von den finanziellen Mitteln ab, die von Kanton und Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Mehrere Konzessionen der vbl laufen ab 2026 aus und sind zu erneuern. Bei solchen Konzessionserneuerungen kann der VVL Ausschreibungen von einzelnen Linien oder Gruppen von Linien durchführen. Dazu muss jedoch vom Kanton zuerst eine Ausschreibungsplanung publiziert werden, was bisher noch nicht geschehen ist. Solche Ausschreibungen stellen für die vbl eine grosse Herausforderung dar und können beim Personal zu weiteren Verunsicherungen führen. Die vbl setzt deshalb alles daran, ihre Wettbewerbsfähigkeit und ihre Wirtschaftlichkeit zu stärken. Die vbl nimmt im Agglomerationsverkehr eine

besondere Stellung ein und erbringt neben dem Fahrdienst auch weitere Leistungen, wie z. B. mit der Verkehrsleitstelle. Solche Zusatzleistungen werden im Rahmen der Abgeltungen finanziert, jedoch nicht separat ausgewiesen. Würde die vbl in einer Ausschreibung ein grosses Volumen ihrer bisherigen Transportleistungen verlieren, wären solche Zusatzleistungen möglicherweise gefährdet.

Die Stadt Luzern nimmt ihren Einfluss vor allem über ihre Vertretung im VVL wahr.

Zu 7.:

Massnahmen gegen mögliche weitere Verstösse: *Welche präventiven Massnahmen plant die Stadt Luzern, um sicherzustellen, dass solche Verstösse in Zukunft vermieden werden?*

Die Stadt Luzern hat ihr Beteiligungsmanagement mit der Revision des entsprechenden Reglements im Jahr 2019 modernisiert und angepasst. In diesem Bereich verfügt die Stadt Luzern über zeitgemässe, angemessene und wirksame Instrumente.

Hingegen besteht im Bereich der Beiträge (Transferaufwand) seit der Revision des Beteiligungsmanagements Handlungsbedarf. Eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben und Aufgaben im öffentlichen Interesse werden nicht durch die Stadtverwaltung selbst, sondern durch Dritte erfüllt. Zur Abgeltung dieser Leistungen zahlt die Stadt Luzern jährlich Beiträge von gegen 280 Mio. Franken aus. Um die regulatorischen Lücken zu schliessen, soll ein neues Beitragsreglement geschaffen werden. Der entsprechende B+A 46/2023 vom 13. Dezember 2023: «Beitragsmanagement. Erlass Reglement über das Beitragsmanagement» wird demnächst zur Beratung kommen. Mit dem Regelwerk soll u. a. sichergestellt werden, dass Beiträge rechtmässig, zweckmässig, wirtschaftlich und wirkungsvoll eingesetzt werden. Ein stufengerechtes und nach Wesentlichkeit abgestuftes Controlling soll die Überwachung sicherstellen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass gerade bei der vbl nur das Beteiligungsmanagement zur Anwendung kommt, weil es sich beim ÖV um eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen handelt, nicht um eine städtische ausgelagerte Aufgabe.