



**Stadt
Lucern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation 57

Andreas Felder und Mirjam Fries

namens der CVP-Fraktion

vom 27. Januar 2021

(StB 450 vom 14. Juni 2021)

**Wurde anlässlich der
Ratssitzung vom
24. Juni 2021
beantwortet.**

Zukünftige Finanzierung der VBL

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Am 20. November 2020 hat der Stadtrat den Untersuchungsbericht der Kanzlei Recht & Governance, Bern, publiziert. Darin geht es um die Rolle der Verkehrsbetriebe Luzern, der Stadt Luzern als Eignerin und weiterer Beteiligter im Zusammenhang mit der Abgeltung von Leistungen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs. Im Nachgang dazu stellen der Interpellant und die Interpellantin Fragen zum weiteren Vorgehen und zu den finanziellen Folgen für die Stadt Luzern.

Zu 1.:

Wie setzt sich der Stadtrat dafür ein, dass abschliessend rechtlich geklärt wird, ob der vom VVL von den VBL geforderte Betrag von CHF 16 Mio. geschuldet ist und, wenn ja, in welchem Umfang?

Der Stadtrat hat sich für Transparenz und die lückenlose Aufklärung der Hergänge eingesetzt. Während der Sachverhalt mithilfe diverser Berichte inzwischen erstellt ist, bleibt die eigentliche Rechtsfrage ungeklärt: Eine verbindliche Beurteilung kann im Rechtsstaat nur durch gerichtliche Instanzen vorgenommen werden. Die unternehmerische Verantwortung und die Geschäftsführung liegen beim Verwaltungsrat und bei der Geschäftsleitung der vbl. Die Verhandlungen zu den Rückzahlungsforderungen werden ausschliesslich zwischen den direkt beteiligten Parteien (vbl, VVL und BAV) geführt, die auch die damaligen Offerten und Verträge ausgearbeitet hatten. Die Stadt Luzern hat weder eine Bestellerrolle inne, noch war/ist sie für die Subventionsprüfung zuständig. Der Stadtrat als Vertreter der Alleinaktionärin wird vom vbl-Verwaltungsrat regelmässig über den Stand der Verhandlungen informiert. Bisher konnte noch keine Einigung erzielt werden. Die entsprechenden Verfahren sind inzwischen hängig.

Zu 2.:

Wie steht der Stadtrat einer gerichtlichen Beurteilung der Sachlage gegenüber? Sieht er Vorteile, wenn die Forderung von einer unabhängigen Instanz für die beteiligten Parteien verbindlich beurteilt würde?

Wie der Stadtrat dem VVL mit Antwortschreiben vom 31. März 2021 mitgeteilt hat, steht er einer gerichtlichen Klärung offen gegenüber, auch wenn er sich eine einvernehmliche Lösung gewünscht hätte. Die Rechtslage ist offensichtlich nicht eindeutig, und verschiedene Rechtsgutachten zeigen unterschiedliche Deutungen auf. Der vbl-Verwaltungsrat wollte die Angelegenheit einvernehmlich lösen und gleichzeitig eine Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Rückzahlung erreichen. Er hat deshalb eine Lösung mit einer Feststellungsverfügung vorgeschlagen. Diese Vereinbarung hätte vorgesehen, dass die vbl die geforderte Summe bezahlt und gleichzeitig die materiell-rechtliche Situation durch ein Gericht geklärt wird, wobei die vbl auf sämtliche verjährungs- und verfahrensrechtlichen Einwände verzichtet hätte. Der Stadtrat hätte eine solche Lösung begrüsst, weil damit für alle Beteiligten eine angemessene Rechtssicherheit hätte erreicht werden können.

Dieser Lösungsansatz wurde mittlerweile vom Verbundrat des Verkehrsverbunds Luzern (VVL) abgelehnt. Stattdessen unterbreitete der VVL nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Verkehr (BAV) nochmals den Weg einer vorbehaltlosen Rückzahlung der 16,7 Mio. Franken – verbunden gegebenenfalls mit Strafzinsen von kumuliert nochmals rund 5 Mio. Franken. Dies wiederum hat der vbl-Verwaltungsrat abgelehnt und hält an einer fundierten, ergebnisoffenen gerichtlichen Aufarbeitung des Falls, der notabene mit denjenigen von PostAuto und BLS nicht vergleichbar ist, fest. Dies hat der Verwaltungsrat Ende April mit einem erneuten Brief dem VVL bekannt gegeben. Daraufhin hat der Verbundrat des VVL am 11. Mai 2021 kommuniziert, dass der VVL und das BAV je eine Verfügung erlassen werden.

Zu 3.:

Wie beurteilt der Stadtrat in der Retrospektive seine Eignerstrategie, die bis vor kurzem eine Dividende auf dem Aktienkapital der VBL (CHF 20 Mio.) von 3–5 % vorsah?

Die Dividendenerwartung der Stadt Luzern wurde bereits bei der Verselbstständigung der vbl thematisiert. Im B+A 17/2000 vom 22. März 2000: «Verselbstständigung der Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern (VBL)» wird auf Seite 27 ausgeführt: «Über die Möglichkeit einer Dividendenauszahlung muss zu einem späteren Zeitpunkt aufgrund der in den ersten Jahren nach der Verselbstständigung gesammelten Erfahrungen entschieden werden, wenn die dazumalige Finanzlage der VBL AG real beurteilt werden kann». Die übergeordneten politischen Ziele (bzw. die übergeordneten normativen und politischen Vorgaben) enthalten seit 2006 eine Vorgabe, wonach die vbl eine ausgeglichene Rechnung anstrebt, ihre Eigenmittel stärkt und Freiraum für die Eigenfinanzierung und Investitionsvorhaben gewinnt. Daraus hat der Stadtrat die finanzielle Zielsetzung einer Dividende von 3–5 Prozent, sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt, abgeleitet. Ab 2007 bis 2019 wurde in der Folge eine jährliche Dividende von 5 Prozent bzw. 1 Mio. Franken ausbezahlt.

Bis ins Jahr 2009 plante, organisierte und finanzierte der Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr (öVL) den öffentlichen Verkehr in der Agglomeration Luzern. Die vbl unterbreitete dem öVL jeweils Preisofferten, die sich nicht ausschliesslich an den tatsächlichen Aufwendungen orientierten, sondern auch eine Risikoprämie zur Abdeckung des unternehmerischen Risikos enthielten (vgl. Bericht Recht & Governance vom 9. Oktober 2020, Ziff. 161). Ab 2010 übernahm der Verkehrsverbund Luzern (VVL) aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmungen (insbesondere des

Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 [Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1] und des kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 [öVG; SRL Nr. 775]) die Aufgaben vom öVL. Gleichzeitig führte die vbl die Holdingstruktur ein. Diese wurde vom BAV mit Bericht vom 15. Mai 2012 nicht beanstandet, wobei festgestellt wurde, dass die Konstruktion einer Holdingstruktur im Rahmen der Bundesgesetzgebung den Durchgriff auf die Muttergesellschaft VBL AG verunmögliche. Die Offerten basierten auch nach 2010 bis ins Jahr 2017 auf einem System der Fortschreibung.

Aus betriebswirtschaftlicher Optik ist eine Eigenkapitalverzinsung üblich und allgemein anerkannt. Gelten Eigenkapitalzinsen nicht als abgeltungsberechtigte Kosten, werden Betriebe mit unterschiedlicher Kapitalstruktur ungleich behandelt. Allerdings ist die Höhe der Eigenkapitalverzinsung der allgemeinen Zinsentwicklung anzupassen.

Ob die von der vbl praktizierte Konzernstruktur, welche die Verrechnung von kalkulatorischen Zinsen beinhaltete und in der Folge die Dividendenbeschlüsse ermöglichte, rechtsmissbräuchlich war, ist umstritten.

Zu 4.:

Wie beurteilt der Stadtrat vor dem Hintergrund der Beantwortung der ersten Frage eine allfällige Rückzahlung der Dividenden der VBL der letzten Jahre?

Die Generalversammlung hat die Dividenden statuten- und gesetzeskonform beschlossen. Sie beruhen jeweils auf dem erzielten Gewinn und wurden von den Revisionsstellen nicht beanstandet. Die Entscheidung über die Gewinnverwendung und damit die Aufteilung in Stärkung der Reserven und Ausschüttung obliegt der Generalversammlung; das Aktionariat partizipiert entweder kurzfristig an der Dividende oder längerfristig am höheren inneren Wert seiner Beteiligung. Die Frage, ob die Dividende an die Stadt Luzern aus frei verfügbaren Gewinnen bezahlt werde und ob dies bundesrechtskonform sei, beantwortete das BAV in seinem Bericht vom 15. Mai 2012 wie folgt: «Die Auszahlung erfolgt aus dem frei verfügbaren Gewinn durch GV-Beschluss nach Massgabe des OR.»

Zu 5.:

Wie gedenkt der Stadtrat mit der Tatsache umzugehen, dass die Stadt Luzern den VBL nach wie vor ein Aktienkapital von CHF 20 Mio. zur Verfügung stellt, welches voraussichtlich in Zukunft praktisch nicht mehr «verzinst» werden darf, womit die Stadt das alleinige Risiko trägt und den VBL das Kapital praktisch gratis zur Verfügung stellen muss?

Die Stadt bestellt keine Leistungen der vbl. Es handelt sich folglich nicht (mehr) um die Auslagerung einer städtischen Aufgabe. Die Beteiligung könnte ganz oder teilweise veräussert werden, so dass das Kapital für die Erfüllung städtischer Aufgaben eingesetzt werden kann.

Das heutige Finanzierungssystem im öffentlichen Personenverkehr sieht vor, dass Gewinne der beauftragten Transportunternehmen aus den abgeltungsberechtigten Verkehrssparten zu zwei

Dritteln in eine Spezialreserve eingelegt werden müssen (vgl. Art. 36 Personenbeförderungsgesetz). Andererseits tragen diese Transportunternehmen aber die Finanzierungsrisiken und das Erlösrisiko selber und dürfen keine angemessene Verzinsung ihres eingesetzten Kapitals erwarten. Dies schränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum und die Innovationsfähigkeit der Transportunternehmen ein.

Zu beachten ist allerdings auch, dass die vom Verkehrsverbund bei den Transportunternehmen bestellten Angebote (v. a. Trolleybus-Linien) bisher nicht vollumfänglich öffentlich ausgeschrieben wurden, was den Transportunternehmen die nötige Planungssicherheit gibt.

Die Coronapandemie stellt die Transportunternehmen zusätzlich vor grosse Herausforderungen. So sind beispielsweise die Fahrgastzahlen bei der vbl im Jahr 2020 um rund 30 Prozent und die Verkehrseinnahmen um rund 23 Prozent bzw. 11,2 Mio. Franken eingebrochen. Die coronabedingten Defizite der Jahre 2020 und 2021 müssen von den Transportunternehmen in erster Linie aus ihren Reserven gedeckt werden. Die vbl verfügt noch über entsprechende Reserven.

Gemäss Art. 15 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV; SR 745.16) besteht die Möglichkeit, dass Bund und Kantone mit den Transportunternehmen eine Eigenkapitalverzinsung vereinbaren. Als Zinssatz gilt der Zehn-Jahres-Kassazinssatz für Bundesanleihen. Der SNB-Leitzins und die Rendite der Bundesobligationen sind derzeit negativ. Gemäss Aussagen des BAV wurde von dieser gesetzlichen Möglichkeit bis anhin nicht Gebrauch gemacht.

Die vbl erbringt bedeutende Leistungen im öffentlichen Verkehr des Kantons Luzern. Im Jahr 2019 (vor Corona) beförderte die vbl gut 49,7 Millionen Fahrgäste. Das entspricht rund 44 Prozent aller Fahrgäste, die im vom VVL bestellten ÖV befördert werden. Im Coronajahr 2020 betrug die Zahl der beförderten Personen lediglich 35,7 Millionen, was einem Rückgang von 28,6 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. In den Jahren 2015 bis 2020 hat die vbl jährlich durchschnittlich rund 14 Mio. Franken in Sachanlagen investiert. Das Eigenkapital beträgt Ende 2020 21,97 Mio. Franken, und die Eigenkapitalquote liegt bei 21,6 Prozent. Der Verschuldungsfaktor beträgt Ende 2020 5,8. Eine Herabsetzung des Aktienkapitals ist angesichts dieser Kennzahlen kaum realistisch, weil dadurch die Kreditfähigkeit der vbl geschwächt würde. Da hier die Erstbewertung nach dem Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER noch nicht berücksichtigt ist, ist zum jetzigen Zeitpunkt eine seriöse Prognose zu diesen Kennzahlen noch nicht möglich. Was hier lediglich festgehalten werden kann, ist, dass sich die Kapitalstruktur infolge Einführung von Swiss GAAP FER verändern wird.

Zu 6.:

Wie beurteilt der Stadtrat den Umstand, dass aufgrund der in der vorhergehenden Frage erwähnten Problematik der Kanton, aber auch die umliegenden Agglomerationsgemeinden (im Einzugsgebiet des VBL-Netzes) von den ausserstädtischen VBL-Transportleistungen profitieren, ohne sich an den städtischen Kapitalkosten (infolge Dividendenverzichts) beteiligen zu müssen?

Vorab darf festgestellt werden, dass der öffentliche Verkehr im Kanton Luzern verursachergerecht finanziert wird. Die Abgeltungen an den VVL werden zu 50 Prozent vom Kanton und zu 50 Prozent von den Gemeinden finanziert. Die Gemeindebeiträge werden anhand eines Schlüssels, der sich aus den gewichteten Haltestellenabfahrten und der Wohnbevölkerung zusammensetzt, auf die Gemeinden aufgeteilt.

Allerdings beinhalten die abgeltungsberechtigten Kosten der vbl nur noch effektive Fremdkapitalzinsen – die Kosten des Eigenkapitals sind nicht mehr enthalten. Somit werden nicht die betriebswirtschaftlichen Vollkosten berücksichtigt.

Eine risikogerechte Verzinsung des Eigenkapitals müsste unter Berücksichtigung der besonderen Umstände bezüglich Finanzierung des öffentlichen Verkehrs bei mindestens 2,5 bis 3,5 Prozent liegen. Gemessen am Aktienkapital der vbl von 20 Mio. Franken würde eine risikogerechte Verzinsung zwischen Fr. 500'000.– und Fr. 700'000.– betragen.

Zum Vergleich: Der kalkulatorische Zinssatz (WACC; durchschnittliche Kosten Fremd- und Eigenkapital) für das im Stromnetz gebundene Kapital wurde gemäss Stromversorgungsverordnung vom 14. März 2008 (StromVV; SR 734.71) vom UVEK für das Jahr 2022 auf 3,83 Prozent¹ festgelegt, wobei der Fremdkostensatz mit 1,75 Prozent und der Eigenkapitalkostensatz mit 6,98 Prozent berücksichtigt wird.

Zu 7.:

Wie sieht der Stadtrat die Zukunft der Beteiligung an den VBL? Wird diese unverändert gehalten, anderen Gemeinden zum Verkauf angeboten oder Dritten zum Verkauf angeboten?

Der Stadtrat ist offen für die Beteiligung von Dritten an der vbl. Ob dies angesichts der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die eine angemessene Eigenkapitalverzinsung verunmöglichen, ein realistisches Szenario ist, bleibt dahingestellt. Im Rahmen der Verselbstständigung der vbl wurde festgehalten, dass ein Verkauf an eine inländische oder gar an eine ausländische Transportunternehmung insbesondere aufgrund der sozialpolitischen Verantwortung gegenüber den vbl-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern sowie der Marktverantwortung der vbl nicht weiterverfolgt wird. Andererseits war und ist der Stadtrat bereit, die Trägerschaft an der vbl interessierten Agglomerationsgemeinden zu öffnen. Diese hätten die Möglichkeit, sich als Minderheitspartner an der vbl zu beteiligen. Entsprechend würde diesen Gemeinden eine Mitsprache (z. B. Einsitz im Verwaltungsrat)

¹Vgl. Bundesamt für Energie: Erläuterungen zur Berechnung des kalkulatorischen Zinssatzes gemäss Art. 13 Abs. 3 lit. b der Stromversorgungsverordnung (StromVV) für das Tarifjahr 2022: Der kalkulatorische Zinssatz setzt sich zu 60 Prozent aus dem Fremdkapitalkostensatz von 1,75 Prozent und zu 40 Prozent aus dem Eigenkapitalkostensatz von 6,96 Prozent zusammen. Dieser Eigenkapitalkostensatz setzt sich wiederum zusammen aus dem risikolosen Eigenkapitalzinssatz von 2,5 Prozent und der Marktrisikoprämie von 4,46 Prozent.

gewährt (vgl. B+A 17/2000, S. 11 und 12). Die Stadt Luzern machte im damaligen Zweckverband öffentlicher Agglomerationsverkehr den anderen Agglomerationsgemeinden ein Angebot, sich am Aktienkapital der vbl zu beteiligen. Diese schlugen damals das Angebot jedoch aus.

Stadtrat von Luzern

