

Stadt Luzern
Stadtrat
Hirschengraben 17
Postfach
6002 Luzern

Luzern, 12. November 2020

Stellungnahme zum Bericht Externe Untersuchung von Recht & Governance vom 9. Oktober 2020

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
Sehr geehrte Mitglieder des Stadtrats
Sehr geehrte Frau Stadtschreiberin

In unseren Stellungnahmen zu den uns damals vorliegenden Auszügen aus dem Berichtsentwurf haben wir die Autoren von Recht & Governance im September 2020 auf zahlreiche gravierende Mängel aufmerksam gemacht. Mit dem nun vorliegenden Bericht haben die Autoren es leider nicht geschafft, die relevanten Mängel zu beheben. Wenigstens ist nun der Untersuchungsauftrag uns gegenüber erstmals in vollem Umfang beschrieben. Es wäre wertvoll und fair gewesen, uns diesen bereits beim Start der Untersuchung transparent mitzuteilen.

Der wohl gravierendste Mangel des Berichts ist, dass er absolut keine verbindlichen Aussagen zur Schlüsselfrage macht: Zur Rechtmässigkeit der geforderten Zahlung von rund CHF 16 Mio. an den Verkehrsverbund Luzern VVL und das Bundesamt für Verkehr BAV. Es gibt gemäss der Prüfung durch Juristen (u.a. Prof. Dr. iur. Paul Richli) fundierte begründete Zweifel ob die Forderung rechtmässig ist, ob der Betrag überhaupt zurückgefordert werden kann und ob sie nicht verjährt ist. Die VBL und ihre Verantwortlichen sind nach wie vor überzeugt, dass sie jederzeit nach Treu und Glauben von der Korrektheit ihres Handelns ausgehen konnten. Kommt dazu, dass sich der Verwaltungsrat unter Umständen strafbar machen würde, wenn er ohne Zustimmung der Eignerin und ohne Bestätigung der Rechtmässigkeit der Forderung die Zahlung leistet, wie wir dies gegenüber dem Stadtrat bei anderer Gelegenheit bereits mehrfach ausgeführt haben.

Wir stellen fest, dass keine Organe und Institutionen im Untersuchungsperimeter (VBL, VVL, BAV, Stadtverwaltung, Stadtrat, Geschäftsprüfungskommission GPK) auch nur annähernd so transparent und offen ihre Dokumente für den Bericht zu Verfügung gestellt haben wie die VBL, was Recht & Governance in ihrem Bericht auch würdigen. Beispielsweise wurden Beschlüsse des Parlaments mit grosser Tragweite wie die Gesamtplanung 2006 – 2010 mit gravierenden Vorgaben für die VBL erst nach unserer Intervention von den Autoren überhaupt berücksichtigt, obwohl sie im Internet (!) frei verfügbar sind. Auch entnehmen wir dem Bericht, dass offenbar bei anderen Akteuren relevante Gespräche und Sitzungen nicht oder nur sehr rudimentär protokolliert wurden. Dadurch ist nicht mehr nachvollziehbar, wie fundiert in diesen Gremien die Diskussionen zur VBL überhaupt geführt wurden. Diese mangelhafte Protokollierung und das nur lückenhafte Zurverfügung-

stellen von Unterlagen durch die anderen Akteure werden von den Autoren nicht beanstandet. Im Gegenteil: Es wird zum Nachteil der VBL ausgelegt. Diese einseitige Auslegung gipfelt in der Behauptung, die VBL hätte nicht, ungenügend oder nicht wahrheitsgemäss informiert.

Der Untersuchungsbericht belegt klar, dass Stadtrat und Parlament an die VBL über Jahre eine eindeutige Gewinnerwartung hatten und ab der Verselbständigung ein Dividendenziel gesetzt. Insgesamt betrug diese Zahlungen 13 Millionen Franken zugunsten der Stadt bzw. der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. **Im Bericht wurde nicht fundiert untersucht, wie sich die Eignerstrategie sowie das Dividendenziel von Parlament und Stadtrat ausgewirkt haben.** In diesem Zusammenhang halten wir explizit fest, dass die Untersuchung keinerlei Hinweise darauf ergeben hat, dass einzelne Personen aus persönlichen finanziellen Antrieben gehandelt hätten oder es dolose Buchungen gegeben hätte. **Die VBL-Verantwortlichen handelten jederzeit im Sinne der Unternehmung VBL und im Einklang mit der Eignerstrategie bzw. der Gesamtplanung.**

Der Untersuchungsbericht belegt unzweifelhaft, dass das Bundesamt für Verkehr die mit der Holding-Struktur verbundene Verrechnungspraxis 2012 geprüft und damals und in den Folgejahren nie beanstandet hat. Dies wurde bekräftigt durch die Tatsache, dass die Rechnungen der vbl über Jahre durch das BAV geprüft und genehmigt wurden. **Bemerkenswert sind vor diesem Hintergrund die Aussagen von BAV-Direktor Peter Füglistaler im Bericht von Recht & Governance: «Wir waren uns bewusst, dass die Unternehmen die Prüfung so interpretiert haben, dass die Rechnung richtig und recht ist.»** Weiter gibt er im Bericht zu Protokoll, die nun aufgeworfenen Fragen seien von 2012 bis 2018 «nicht ein grosses Thema» gewesen. Er gibt zu, das BAV habe «sicher viel gelernt» und «die Praxis verschärft.» **Dass die Verantwortlichen der VBL vor diesem Hintergrund nach Treu und Glauben davon ausgehen durften, Struktur und Verrechnungspraxis seien rechtens, belegt das Gutachten von Prof. Dr. iur. Paul Richli, welches im Bericht leider komplett ausgeblendet wird.** Paul Richli zeigt auch, dass der VVL gegen die Rechnungen nie ernsthaft opponiert hat, obwohl er die Möglichkeiten und offenbar auch die Pflicht dazu gehabt hätte. Wie der Bericht belegt, hat die VBL den VVL mehrfach und in unterschiedlichen Dokumenten auf die Verrechnung kalkulatorischer Zinsen aufmerksam gemacht. Der Umstand, dass kalkulatorische Zinsen verrechnet wurden, geht explizit auch aus dem BAV-Bericht 2012 hervor, der im Auftrag des VVL erstellt worden war.

Generell erachten wir die Tonalität im Bericht als problematisch, insgesamt einseitig und wertend. Unklare Sachverhalte werden in den meisten Fällen zu Ungunsten der VBL jedoch zu Gunsten von BAV, VVL und Stadt Luzern ausgelegt. Es bestätigt sich damit unsere Befürchtung, dass es auch darum ging, ein behauptetes Fehlverhalten von VBL juristisch zu bestätigen. Oft werden Fakten mit Interpretationen und persönlichen Wertungen gemischt. Hier hätten wir eine sorgfältigere Trennung und Aufarbeitung erwartet. **Insbesondere, da die Rechtslage nach wie vor nicht geklärt ist und es aus unserer Sicht nicht Aufgabe dieser Untersuchung sein konnte, eine rechtliche Vorverurteilung vorzunehmen. Wir verweisen in diesem Zusammenhang neben dem Gutachten von Prof. Dr. iur. Paul Richli auch auf das Kurzgutachten von Dr. iur. Stefan Maeder, der klar zum Schluss kommt, dass sich die Verantwortlichen von VBL nicht strafbar gemacht haben.**

Rückblickend räumen wir ein, dass die VBL im Untersuchungszeitraum stärker auf eine vertiefte Diskussion von Verrechnungspraxis, Dividendenleistungen und Holdingstruktur in Stadtrat und GPK sowie deren Protokollierung hätte beharren sollen. **Die im Bericht belegten regelmässigen Informationen durch die VBL-Verantwortlichen scheinen erstaunlicherweise nicht ausgereicht zu haben, damit sich die Gremien genügend fundiert mit diesen Fragen auseinandergesetzt hätten.** Wir stellen uns auch die Frage, weshalb im Bericht die Rolle des städtischen Beteiligungscontrollings nicht sorgfältiger überprüft wurde und ob sie für die Zukunft nicht von der Beratung des städtischen VR-Mitglieds entflochten werden müsste. So könnte auf Seiten der VBL und der Stadt Klarheit bezüglich Kompetenzen, Kommunikation und Informationspflichten geschaffen werden. Im Nachhinein können


Aussenstehende leicht kritisieren, man hätte die Qualität der Leistungen des BAV bei der Prüfung der Holdingstruktur und der Rechnungen der VBL stärker hinterfragen müssen.

Wie die Autoren im Bericht festhalten, «haben letztlich verschiedene Umstände und verschiedene Beteiligte in mehr oder weniger grossem Umfang zum Ergebnis beigetragen.» Wir hätten uns gewünscht, dass die Rollen aller Beteiligten sorgfältiger untersucht und auf allen Ebenen die notwendigen Schlüsse gezogen worden wären. Das hätte Stadt, VBL, VVL und BAV zugunsten des öffentlichen Verkehrs wirklich weitergebracht. **Die aktuelle Situation hätte die Chance geboten, eine nachhaltige Bereinigung der Gesamtsituation zu erzielen. Diese Chance hat die vorliegende Untersuchung verpasst.** Verbesserungen im Zusammenwirken sowie der Kommunikation und der Kontrolle zwischen allen Akteuren wären aus Sicht der Governance und der Optimierung der Oberaufsicht insbesondere in diesem sehr politischen Umfeld entscheidend gewesen.

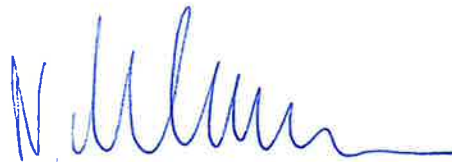
Wir haben Recht & Governance im September mehrfach auf die signifikanten Schwachstellen im Bericht hingewiesen. Offenbar weitgehend erfolglos. Auch Sie als Exekutivbehörde der Stadt wollten wir rechtzeitig darauf aufmerksam machen. Indes entschieden Sie, unser entsprechendes Schreiben ungeöffnet zu retournieren. Die mündlich und schriftlich von den Autoren von Recht & Governance gemachte Aussage, dass ein mangelndes finanzielles Budget zumindest teilweise keine weitergehenden Arbeiten mehr zulassen würde, muss – angesichts der Tragweite des Auftrags – bestenfalls als «zynisch» beurteilt werden: «Wir (...) müssen 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.» (Schreiben Recht & Governance an die VBL AG vom 17. September 2020). 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.»

Insgesamt erachten wir den Bericht als einseitig, vorverurteilend und lückenhaft. Er schafft keine rechtliche Klärung. Wir sind jederzeit dazu bereit, das dem Stadtrat auch im direkten Kontakt noch einmal zu erläutern. Wir würden es als angemessen, transparent und fair betrachten, wenn bei Veröffentlichungen des Untersuchungsberichts jeweils auch diese Stellungnahme der VBL AG mitveröffentlicht würde.

Freundliche Grüsse
Verkehrsbetriebe Luzern AG

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Y. Hunkeler'.

Yvonne Hunkeler
Verwaltungsratspräsidentin

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'N. Schmassmann'.

Dr. Norbert Schmassmann
Direktor