



Roland Müller
Prof. Dr. iur., Konsulent

Stephan Mullis
lic. iur. HSG

Felix Ludwig
lic. iur. HSG

Nadine Osterwalder
lic. iur.

Sonja Lendenmann
lic. iur. HSG

Ivan Brüscheiler
lic. iur. HSG

Andrea Caroni
Dr. iur. MPA Harvard

Manuel Stengel
Dr. iur. HSG

Patrick Rüttsche
lic. iur. HSG

Peter Kuratli
Dr. iur.

Silvan von Burg
M.A. HSG in Law

RECHTSGUTACHTEN

betreffend

Public Corporate Governance des Kantons Luzern

unter besonderer Berücksichtigung des Verkehrsverbundes Luzern VVL

im Auftrag der

Aufsichts- und Kontrollkommission des Kantonsrates des Kantons Luzern

Prof. Dr. iur. Roland Müller/ Dr. iur. Peter Kuratli

Staad, 18. April 2021

INHALTSVERZEICHNIS

I. PROBLEMSTELLUNG.....5

A. Ausgangslage und Auftrag5

 1. Auslöser des Gutachtens.....5

 2. Zielsetzung des Gutachtens6

 3. Abgrenzungen des Gutachtens6

B. Konkrete Fragestellungen.....7

C. Zur Verfügung stehende Unterlagen7

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG DER KANT. AUFSICHT UND STEUERUNG8

A. Kantonale Aufsichts- und Steuerungsgremien in Bezug auf den VVL.....8

 1. Überblick8

 2. Bundesaufsicht und kantonale Aufsicht im Bereich ÖV11

 3. Aufsicht innerhalb der Transportunternehmen12

B. Oberaufsicht des Kantonsrats.....12

 1. Rechtsgrundlagen12

 2. Kommissionen12

 3. Aufsichtsinstrumente13

C. Oberaufsicht der AKK im Besonderen.....13

 1. Rechtsgrundlagen13

 2. Aufsichtsinstrumente14

 2.1. Informationsrechte.....14

 2.2. Prüfungsmöglichkeiten der AKK.....15

 2.3. Berichterstattung16

 3. Beurteilung der Aufsichtstätigkeit in der «causa vbl».....16

 4. Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente19

D. Aufsicht und Steuerung durch die Gesamtregierung.....20

 1. Rechtsgrundlagen20

 2. Aufsichts- und Steuerungsinstrumente21

 2.1. Überblick21

 2.2. Genehmigung des Reglements des VVL.....21

 2.3. Abschluss Leistungsvereinbarung mit dem VVL.....22

 2.4. Kenntnisnahme des Geschäftsberichts der VVL22

 2.5. Allgemeine Berichterstattung des VVL23

 2.6. Wahl des Verbundrats des VVL.....23

 2.7. Abnahme der Jahresrechnung VVL24

 2.8. Festlegung der Eignerstrategie24

 3. Beurteilung der Aufsichtstätigkeit in der «causa vbl».....25

4.	Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente	28
E.	Aufsicht- und Steuerung durch das Departement (BUWD).....	29
1.	Rechtsgrundlagen	29
2.	Aufsichts- und Steuerungsinstrumente	30
3.	Beurteilung der Aufsichts- und Steuerungstätigkeit in der «causa vbl».....	31
4.	Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente	32
F.	Aufsicht und Steuerung durch die Dienststelle (vif)	32
1.	Rechtsgrundlagen Allgemein.....	32
2.	Aufgabenteilung vif und VVL.....	33
G.	Aufsicht durch kantonale Finanzkontrolle	34
1.	Rechtsgrundlagen	34
2.	Aufsichtstätigkeit gegenüber dem VVL	35
3.	Aufsichtstätigkeit gegenüber der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag».....	37
4.	Ablehnung Sonderprüfung im Auftrag des VVL	37
5.	Sonderprüfung (Bericht) im Auftrag Regierungsrat.....	37
6.	Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente	38
H.	Aufsicht der VVL über die Verkehrsbetriebe Luzern vbl	38
1.	Vorbemerkung	38
2.	Phase vor der PostAuto-Affäre	39
3.	Phase nach der PostAuto-Affäre.....	39
4.	Phase der Rückforderung gegenüber den vbl	40
III.	RECHTLICHE BEURTEILUNG DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE	42
A.	Überblick zur Public Corporate Governance im Kanton Luzern	42
1.	Vorbemerkung	42
2.	Übertragung kantonaler Aufgaben	43
3.	Aufsicht und Steuerung von Anstalten im Besonderen	44
4.	Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte	45
5.	Beteiligungscontrolling	46
5.1.	Im Allgemeinen.....	46
5.2.	Zur Beteiligungsstrategie im Besonderen	48
5.3.	Zu den Eignerstrategien im Besonderen.....	49
6.	Beitragscontrolling	50
B.	Public Corporate Governance des VVL	51
1.	Zielsetzung der Schaffung des VVL.....	51
2.	Rechtsnatur des VVL.....	52
3.	Aufgaben des VVL.....	53
4.	Organisation des VVL	53
4.1.	Organe des VVL.....	53

4.2. Aufgaben des Verbundrats	54
4.3. Zusammensetzung des Verbundrats	55
4.4. Geschäftsleitung	58
4.5. Revisionsstelle.....	59
5. Steuerung des öffentlichen Personenverkehrs	59
6. Abstimmung mit der kantonalen PCG-Strategie	60
IV. HANDLUNGSBEDARF UND EMPFEHLUNGEN	61
A. Public Corporate Governance des VVL	61
B. Empfehlungen betreffend PCG des VVL.....	61
C. Public Corporate Governance des Kantons.....	62
D. Empfehlungen betreffend PCG des Kantons.....	62
V. KURZANTWORTEN ZU DEN KONKRETEN FRAGEN.....	63
ANHANG A: LITERATURVERZEICHNIS	67
ANHANG B: MATERIALIEN	68
ANHANG C: ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	71
ANHANG D: ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	72
ANHANG E: UNTERLAGEN AKK.....	75

I. PROBLEMSTELLUNG

A. Ausgangslage und Auftrag

1. Auslöser des Gutachtens

- 1 Die Auseinandersetzung zwischen dem Verkehrsverbund Luzern (VVL) und den Verkehrsbetrieben Luzern (vbl)¹ im Zusammenhang mit der Rückforderung von Subventionen im Umfang von rund CHF 16 Millionen ist noch nicht abgeschlossen.² Hintergrund der Auseinandersetzung ist, dass die vbl in den Jahren 2010 bis 2017 gegenüber dem VVL auch kalkulatorische Zinsen zwischen Gruppengesellschaften und nicht nur tatsächliche Kosten geltend gemacht hat. Zudem wurde bei den kalkulatorischen Zinsen dem gesunkenen Zinsniveau nicht Rechnung getragen (nachfolgend «causa vbl»).
- 2 In dieser Angelegenheit wurden bereits verschiedene Untersuchungen politischer und rechtlicher Natur geführt. Der VVL – als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt – stellt eine wichtige Beteiligung des Kantons dar. Dies einerseits deshalb, weil der VVL in weiten Teilen für die Erfüllung der Aufgabe «öffentlicher Personenverkehr» verantwortlich zeichnet und andererseits, weil der Kanton (zusammen mit Bund und Gemeinden) erhebliche Mittel in die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs investiert. Dies zeigt sich an der Summe der streitbaren Abgeltungsrückforderung in der Höhe von rund 16 Millionen Franken.
- 3 Während sich die bisherigen Berichte im Zusammenhang mit der Aufarbeitung dieser Angelegenheit vor allem mit der Beurteilung der Forderung bzw. der Subventionspraxis im engeren Sinn befassen, steht im Rahmen des vorliegenden Gutachtens die Aufsichtstätigkeit im Fokus – und zwar ausschliesslich diejenige der kantonalen Gremien, auch der Auftraggeberin Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) selbst.³
- 4 Im Weiteren ist zu betonen, dass es nicht im Sinne einer retrospektiven Untersuchung darum geht, umfassend und vollständig zu prüfen, ob die einzelnen kantonalen Gremien ihren Aufsichtspflichten nachgekommen sind. Dies würde den Rahmen des Gutachtens sprengen und wäre auch nicht zielführend. Dennoch wird eine summarische Würdigung der Aufsichtstätigkeit vorgenommen, wobei diese nicht das Ziel verfolgt, zu «verurteilen» oder zu «kriti-

¹ Der besseren Lesbarkeit halber wird nachfolgend für die beiden Gesellschaften «Verkehrsbetriebe Luzern AG» und «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» einheitlich die Abkürzung «vbl» verwendet. Bei der «Verkehrsbetriebe Luzern AG» handelt es sich um die Muttergesellschaft und bei der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» um die Tochtergesellschaft (vgl. dazu Bericht Finanzkontrolle, S. 4). Eine Unterscheidung zwischen den beiden Gesellschaften ist insbesondere betreffend die Zuständigkeit der Finanzkontrolle zu machen (vgl. dazu hinten Rz 135ff.).

² Vgl. dazu die Medienmitteilung VVL vom 23.3.2021.

³ Auszug AKK-Protokoll 2020-05, S. 3.

sieren», sondern vielmehr dazu dient, aufzuzeigen, wo Verbesserungspotenzial für die Zukunft besteht. Dieses Verbesserungspotenzial gilt es nicht nur in Bezug auf die Aufsicht über den VVL zu nutzen, sondern auch für weitere Institutionen.⁴

2. Zielsetzung des Gutachtens

- 5 Der Kanton Luzern – dies sei schon zu Beginn vorweggenommen – verfügt über eine moderne Verwaltungsführung und eine gute Public Corporate Governance (PCG). Dennoch lohnt es sich, die PCG ständig weiterzuentwickeln. Die «causa vbl» soll zum Anlass genommen werden, um einen Beitrag zur Optimierung der PCG zu leisten. Da eine Gesamtüberprüfung der PCG bezüglich aller Beteiligungen den Umfang des vorliegenden Gutachtens deutlich sprengen würde, wird die Beteiligung VVL als «Fallbeispiel» herangezogen. Dabei gilt es zu beachten, dass Beteiligungen nicht beliebig miteinander verglichen werden können, weil sie immer auch in ein sachliches und rechtliches Umfeld eingebettet sind, welches Besonderheiten mit sich bringt.
- 6 Auf die bereits bestehenden und verankerten allgemeinen Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente wird nachfolgend vertieft eingegangen. Damit das vorliegende Gutachten nicht zu einem reinen Theoriewerk wird, werden diese Instrumente und ihr Einsatz am Beispiel der Beteiligung VVL und dabei insbesondere im Zusammenhang mit der «causa vbl» untersucht.
- 7 In Bezug auf die einzelnen Fragestellungen wird auf Bst. B unten (Rz 10ff.) verwiesen. Hauptziel ist aber die Beantwortung von konkreten Fragenkomplexen, welche in enger Zusammenarbeit mit der AKK erarbeitet wurden.

3. Abgrenzungen des Gutachtens

- 8 Bei diesem Gutachten geht es in erster Linie darum, zu untersuchen, ob im Rahmen der Aufsicht über Beteiligungen aus rechtlicher und PCG-Sicht genügende Instrumente vorhanden sind und wo gegebenenfalls Ergänzungs- oder Verbesserungsbedarf besteht. Hingegen handelt es sich bei diesem Gutachten nicht um eine «Untersuchung» im engeren Sinn mit Anspruch auf Vollständigkeit über die Aufsichtstätigkeit der einzelnen Gremien (dazu auch oben Rz 4). Vor diesem Hintergrund wird der Inhalt der verschiedenen bestehenden Berichte⁵ nicht nochmals wiederholt und auch nur ausnahmsweise darauf verwiesen.
- 9 Im Weiteren bilden insbesondere folgende Aspekte nicht Gegenstand des Gutachtens:

⁴ Soweit im Rahmen dieses Gutachtens eine Bezeichnung in männlicher Form erfolgt, ist immer auch die weibliche Form gemeint.

⁵ Insbesondere Berichte ANDENMATTEN/JORDI, Bericht BAV 2012, Bericht Finanzkontrolle, Bericht FRIEDRICH/STRECKER.

- Prüfung der Entstehung, der Höhe, der Rechtmässigkeit der streitbaren Abgeltungen bzw. materielle Beurteilung der Rückforderung des VVL;
- Prozessuale Fragen im Zusammenhang mit der Geltendmachung der Rückforderung des VVL;
- Prüfung der Aufsichtstätigkeit des Bundesamtes für Verkehr (BAV);
- Prüfung der Steuerungs- und Aufsichtstätigkeit von Instanzen der Stadt Luzern;
- Prüfung der Steuerungs- und Aufsichtstätigkeit der Organe der vbl.

B. Konkrete Fragestellungen

- 10 In Zusammenarbeit mit der AKK wurden folgende Fragen erarbeitet, welche im Rahmen dieses Gutachtens geklärt werden sollen:

Fragenblock 1 «Aufsicht kantonale Ebene»

- Welche kantonalen Aufsichtsgremien hatten im Zusammenhang mit den Subventionen bzw. Rückforderungen Aufsichtspflichten? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?
- Welche Instrumente standen den entsprechenden Gremien gemäss aktueller Rechtslage zur Verfügung? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?
- Haben die entsprechenden Gremien ihre Aufsichtspflichten sachdienlich wahrgenommen?
- Gibt es Anpassungs- resp. Ergänzungsbedarf in Bezug auf Rechtsgrundlagen bzw. Instrumente? Wenn ja, welche?

Fragenblock II «Ebene VVL»

- Wie ist die Corporate Governance des VVL ausgestaltet? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?
- Wie wird die aktuelle Corporate Governance beurteilt in Bezug auf die Einbettung in die gesamtkantonale Corporate Governance?
- Wie wird die aktuelle Corporate Governance auf Stufe VVL beurteilt? Gibt es gegebenenfalls Anpassungsbedarf? Wenn ja, was wird zur Umsetzung benötigt?

Fragenblock III «generelle Empfehlungen»

- Gibt es gestützt auf die vorstehenden Erkenntnisse am Beispiel des VVL Empfehlungen in Bezug auf die generelle Corporate Governance des Kantons Luzern?
- Wenn ja, welche? Welche (Rechts-)grundlagen bzw. Instrumente wären anzupassen bzw. zu ergänzen?

C. Zur Verfügung stehende Unterlagen

- 11 Die Autoren des Gutachtens haben von der Auftraggeberin AKK die Unterlagen gemäss Anhang E zur Verfügung gestellt erhalten. Es ist mit der Auftraggeberin abgesprochen, dass

ein wesentlicher Teil dieser Unterlagen Hintergrundinformationen darstellen und nicht die Erwartung besteht, dass diese vollständig in dieses Gutachten einfließen.

- 12 Im Weiteren haben die Autoren verschiedene Zusatzunterlagen einverlangt, u.a. die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton Luzern und dem VVL, weitere Protokolle der AKK und des Verbundrates sowie die Stellungnahme der Finanzkontrolle zu den Fragen der AKK.
- 13 Verschiedene Unterlagen sind als «vertraulich» gekennzeichnet. Dies gilt insbesondere für Protokolle verschiedener Gremien (z.B. AKK, Regierungsrat, Verbundrat). In diesem Gutachten werden auch Ausführungen gestützt auf vertrauliche Unterlagen gemacht bzw. vertrauliche Unterlagen zitiert. Demzufolge ist das ganze Gutachten vertraulich zu behandeln; dies insbesondere auch deshalb, weil noch Verfahren in der «causa vbl» am Laufen sind.
- 14 Im Übrigen haben die Autoren zusätzlich verschiedene öffentlich zugängliche Berichte und Materialien verwendet, welche selbst beschafft wurden. Damit alle Materialien an einem Ort vollständig zusammengefasst sind, werden diese in Anhang B aufgeführt. Die analysierten und eingearbeiteten Erlasse finden sich im Abkürzungsverzeichnis im Anhang D.

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG DER KANT. AUFSICHT UND STEUERUNG

A. Kantonale Aufsichts- und Steuerungsgremien in Bezug auf den VVL

1. Überblick

- 15 Beim VVL handelt es sich um eine wichtige Beteiligung des Kantons Luzern. Im Rahmen der Einführung der PCG wurden verschiedene Erlasse angepasst. In der entsprechenden Botschaft wurde das grundsätzlich für alle Beteiligungen gültige «PCG-Gesamtsystem» abgebildet:⁶

⁶ Botschaft PCG, S. 20, Abb. 5 «Steuerung von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung».

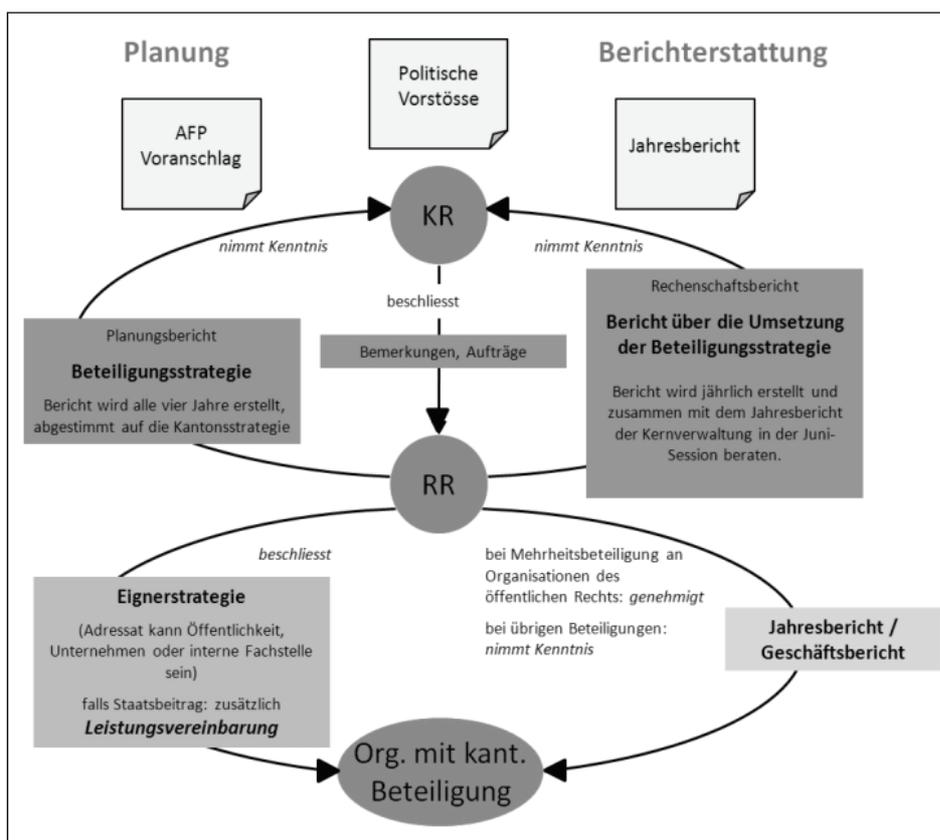


Abbildung 1: Steuerung von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung (Quelle: Botschaft PCG, S. 20).

- 16 Im Rahmen dieses Gutachtens wird in Bezug auf die Gremien neben dem (Gesamt-)Kantonsrat und dem (Gesamt-)Regierungsrat zusätzlich auf Kommissionen des Kantonsrates (insbesondere die AKK), auf die Verwaltung (Departemente, Dienststellen) und auf die Finanzkontrolle sowie im Weiteren auf Gremien des VVL eingegangen. Allein schon diese Auflistung der zu untersuchenden Akteure zeigt, dass das Aufsichts- und Steuerungssystem in der Praxis komplizierter ist, als dies auf den ersten Blick gemäss Abbildung 1 erkennbar ist. Gerade deshalb gilt es, die verschiedenen Gremien bzw. ihre Aufsichts- und Steuerungsrollen im Einzelnen zu prüfen.
- 17 Anhand des Beispiels VVL wird im Rahmen dieses Gutachtens insbesondere auf die Beteiligungsstrategie, die Eignerstrategie, die Leistungsvereinbarung und den Geschäftsbericht eingegangen. Dabei wird einerseits aufgezeigt, welche Gremien Verfasser oder Adressaten dieser Instrumente sind und andererseits, welche rechtliche, politische und vor allem auch praktische Bedeutung diese Instrumente für die verschiedenen Aufsichtsstufen haben.
- 18 Die einzelnen kantonalen Gremien nehmen unterschiedliche Aufsichtsrollen ein. Dies zeigt die nachstehende Darstellung der Aufsichtsfunktionen gegenüber dem VVL. Auf die einzelnen Rollen und Instrumente wird nachfolgend (Rz 28ff.) detailliert eingegangen. Die Aufsichtsstellen betreffend die vbl sind in Rz 22ff. separat erörtert.

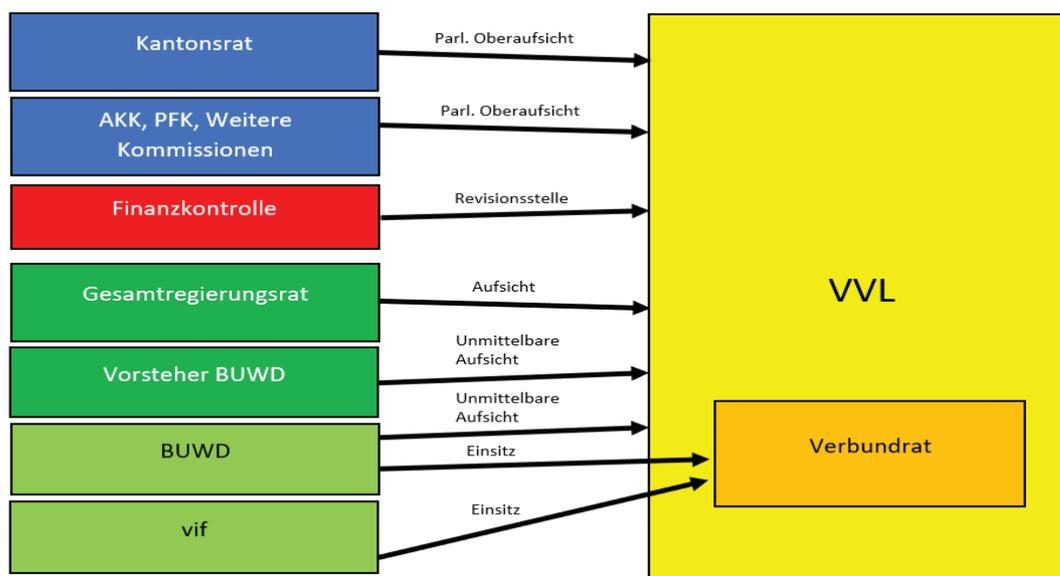


Abbildung 2: Aufsichtsfunktionen der kantonalen Gremien gegenüber dem VVL (eigene Darstellung).

- 19 Im Sinne eines Orientierungsrahmens kann gestützt auf die Darstellung in Abbildung 2 die Aufsichtskaskade gegenüber dem VVL aufgezeigt werden:
- dem Kantonsrat bzw. seinen Kommissionen kommt die politische Oberaufsicht zu;
 - dem Regierungsrat kommt die (Ober-)Aufsicht über die Beteiligungen zu;
 - dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) kommt die unmittelbare Aufsichtsrolle zu;
 - die Dienststelle für Verkehr und Infrastruktur (vif) hat aufgrund ihrer Aufgabenteilung mit dem VVL eher eine koordinative Rolle⁷ und weniger eine «klassische» Aufsichtsrolle;
 - die Finanzkontrolle hat eine mehrteilige Aufgabe: sie dient einerseits dem Kantonsrat und dem Regierungsrat als Unterstützung bei deren Aufsichtserfüllung und nimmt andererseits die Rolle als Revisionsstelle des VVL wahr.
 - innerhalb des VVL hat der Verbundrat eine wichtige Aufsichts- und Steuerungsrolle.
- 20 Von Bedeutung ist, dass vor allem innerhalb der Aufsichtskaskade des Kantons das entsprechende Aufsichtsorgan in erster Linie zu überwachen hat, ob das nachgelagerte Organ seinen Aufsichts- und oder Steuerungsverantwortungen nachkommt. Das bedeutet beispielsweise für die AKK, dass sie die Aufsicht in erster Linie gegenüber dem Regierungsrat wahrnimmt bzw. «überwacht», ob der Regierungsrat seinen Aufgaben nachkommt. Dies bedeutet indessen nicht, dass die AKK nicht berechtigt wäre, im Zuge der Aufgabenerfüllung auf nachgelagerte Institutionen zuzugehen (nachfolgend Rz 35ff.). Wie gezeigt wird, hat die

⁷ Insbesondere im Rahmen der Gesamtverkehrsstrategie.

AKK in der «causa vbl» verschiedene Gremien konsultiert, jedoch richtigerweise stets den Regierungsrat als Hauptansprechpartner gesehen.

- 21 Wie aus der Darstellung in Abbildung 2 hervorgeht, sind schon auf kantonaler Ebene verschiedene Aufsichts- und Steuerungsgremien in Sachen VVL involviert. Es gilt jedoch an dieser Stelle auch ausdrücklich festzuhalten, dass gerade im Bereich des Bestellverfahrens resp. der Prüfung der Abgeltungen auch dem BAV eine wichtige Rolle zukommt. Die Rolle des BAV in der «causa vbl» ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens. Dennoch erfolgen nachfolgend (Rz 22ff.) einige summarische Hinweise zur Aufgabenteilung zwischen dem BAV und den kantonalen Besteller-Organisation, d.h. vorliegend dem VVL. Damit soll aufgezeigt werden, dass die subventionsrechtliche Aufsicht im öffentlichen Verkehr ebenfalls mehrteilig ist.

2. Bundesaufsicht und kantonale Aufsicht im Bereich ÖV

- 22 Im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs gilt es, zwischen regionalem Personenverkehr (RPV) und Ortsverkehr zu unterscheiden. Während das BAV die gesetzeskonforme Verwendung der Subventionen im RPV beaufsichtigt, sind für den Ortsverkehr die Kantone zuständig.⁸
- 23 Gestützt auf § 9 Abs. 2 Bst. d öVG gehört die Ausschreibung von Verkehrsleistungen, das Bestellverfahren und der Abschluss von Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen in den Aufgabenkreis des VVL und damit verbunden auch die entsprechenden Aufsichtsaufgaben im Zusammenhang mit dem Ortsverkehr.⁹ In materieller Hinsicht gelten für die im Ortsverkehr tätigen Transportunternehmen die gleichen Vorschriften wie für den RPV.¹⁰
- 24 Betreffend die vbl gilt es zu beachten, dass diese sowohl Leistungen im RPV als auch im Ortsverkehr erbringt. Dies bedeutet, dass die vom Bund (mit-)subventionierten Linien (RPV), welche die vbl betreiben, der Aufsicht des BAV unterstehen. Die Aufsicht über den quantitativ weitaus grösseren Anteil Ortsverkehr kommt dem VVL zu. Dabei gilt es indes- sen zu beachten, dass dem BAV eine gewisse Leitfunktion zukommt. Es ist für eine kantonale Besteller-Organisation schwierig, sich gegenüber einem Transportunternehmen durchzusetzen, soweit nicht das für das entsprechende Transportunternehmen ebenfalls zuständige BAV die entsprechende «Rückendeckung» gibt.
- 25 Im Zusammenhang mit der «causa vbl» ist auch von Bedeutung, dass das BAV selbst seine Aufsichtstätigkeit im Nachgang zur PostAuto-Affäre überprüft und geschärft hat.¹¹ Vor diesem Hintergrund ist es auch wichtig, dass in den nachfolgenden Ausführungen zwischen

⁸ Bericht Finanzkontrolle, S. 2.

⁹ Im Ergebnis so auch die Stellungnahme des Regierungsrats vom 23.10.2020, S. 2.

¹⁰ § 1 Abs. 1 öVG.

¹¹ Vgl. dazu im Einzelnen die Stellungnahme des Regierungsrats vom 23.10.2020, S. 6.

verschiedenen Phasen unterschieden wird. Entscheidend wird für die Zukunft sein, dass der VVL die strengere BAV-Praxis auch für den Ortsverkehr übernimmt und bei Bedarf – unabhängig vom BAV – mit den ihm zur Verfügung stehenden Druckmitteln (Zielvereinbarungen, evtl. auch Ausschreibungen,) gegenüber den Transportunternehmen auftritt.

3. Aufsicht innerhalb der Transportunternehmen

- 26 Der guten Ordnung halber soll festgehalten werden, dass auch die Organe des subventionierten Transportunternehmens selbst in der Pflicht sind, dafür zu sorgen, dass sämtliche bundesrechtlichen und auch kantonalen subventions- und übrigen rechtlichen Vorschriften eingehalten sind. So kommt dem Verwaltungsrat die wichtige Aufgabe zu, die notwendigen Kontrollen und Massnahmen zu implementieren, um dies zu gewährleisten und darauf zu achten, dass die Geschäftsführung korrekt erfolgt. Auch sollte sich der Verwaltungsrat mit der Leistung seiner Revisionsstelle auseinandersetzen.¹² Schliesslich steht auch – gerade bei einem öffentlichen Unternehmen – die Eignerin in der Pflicht.
- 27 Bevor nun im nächsten Teil auf die einzelnen Aufsichtsgremien des Kantons Luzern vertieft eingegangen wird, kann festgestellt werden, dass sich die gesamte «Aufsichtslandschaft» im öffentlichen Verkehr als sehr komplex erweist. Dies deshalb, weil verschiedene Staatsebenen und Akteure in dieses System eingebunden sind.

B. Oberaufsicht des Kantonsrats

1. Rechtsgrundlagen

- 28 Gemäss § 36 KV ist der Kantonsrat diejenige Behörde, welche die Oberaufsicht führt. Der Oberaufsicht des Kantonsrates unterstehen insbesondere der Regierungsrat, die Verwaltung und auch andere Träger öffentlicher Aufgaben.¹³
- 29 Beim VVL handelt es sich um einen Träger öffentlicher Aufgaben. Damit untersteht der VVL der Oberaufsicht des Kantonsrates.

2. Kommissionen

- 30 Der Kantonsrat des Kantons Luzern verfügt über zehn Kommissionen.¹⁴ Teilweise sind die Kommissionen in Ausschüsse nach Departementen unterteilt. Ein Beispiel dafür stellt der Ausschuss AKK-BUWD dar.

¹² Stellungnahme Regierungsrat 23.10.2020, S. 6.

¹³ § 50 Abs. 1 KV.

¹⁴ Siehe die einzelnen Kommissionen unter: https://www.lu.ch/kr/mitglieder_und_organe/kommissionen (zuletzt besucht am 08.04.2021).

- 31 In den nachstehenden Ausführungen (Rz 35ff.) wird die Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) ausführlich behandelt. Die AKK ist in der «causa vbl» zuständig und zugleich Auftraggeberin des vorliegenden Gutachtens.¹⁵

3. Aufsichtsinstrumente

- 32 Der Kantonstrat nimmt von der Berichterstattung der AKK über deren Prüfungstätigkeit Kenntnis (dazu nachfolgend Rz 48ff). Gestützt auf die Berichterstattung kommen dem Kantonsrat und den einzelnen Mitgliedern Informationen zu, welche sie im Rahmen der ordentlichen parlamentarischen Arbeit einsetzen können (beispielsweise im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen).
- 33 Dem Kantonsrat kommen zudem im Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung an Organisationen ausserhalb der Verwaltung oder gegebenenfalls auch betreffend die Rückübertragung verschiedene Mitwirkungsrechte zu (§ 47 Abs. 3 OG), namentlich auch die notwendigen Erlassänderungen und Finanzbeschlüsse.¹⁶
- 34 Die Mitwirkung des Kantonsrates im Rahmen der Beteiligungsstrategie ist über einen besonderen Planungsbericht gewährleistet (dazu nachfolgend Rz 193ff).¹⁷

C. Oberaufsicht der AKK im Besonderen

1. Rechtsgrundlagen

- 35 Im Rahmen der Einführung der PCG im Kanton Luzern wurden u.a. auch die Bestimmungen des Gesetzes über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (KRG) ergänzt. Ziel dieser Ergänzungen war einerseits der Bezug zum Beteiligungs- und Beitragscontrolling und andererseits die nähere Beschreibung der Informationsrechte der ständigen Kommissionen.¹⁸
- 36 Mit § 21a KRG wurde die AKK geschaffen. Die AKK ist eine ständige Kommission und das «Organ der Oberaufsicht des Kantonsrates».¹⁹ Gemäss § 50 Abs. 1 KV hat der Kantonsrat u.a. die Oberaufsicht über den Regierungsrat, die Verwaltung und andere Träger öffentlicher Aufgaben. In § 21a KRG wurden die wichtigsten Regelungen in Bezug auf die Verfassungsnorm konkretisiert.²⁰

¹⁵ Soweit ersichtlich, hatten in der «causa vbl» weder die Planungs- und Finanzkommission (PFK) noch die Kommission Verkehr und Bau (VBK) eine massgebliche Rolle.

¹⁶ Botschaft PCG, S. 33.

¹⁷ Die Beteiligungsstrategie ist vom Regierungsrat dem Kantonsrat als Planungsbericht i.S. von § 77 Abs. 1 Bst. c KRG zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 20c Abs. 3 FLG).

¹⁸ Botschaft PCG, S. 36.

¹⁹ § 21a Abs 1 KRG.

²⁰ Botschaft PCG, S. 37; In der Wegleitung AKK finden sich zusätzlich detaillierte Ausführungen zur AKK. Darauf wird nicht im Detail eingegangen.

- 37 Der Gegenstand dieser Oberaufsicht ist in § 21a Abs. 2 KRG festgehalten.²¹ Danach dient die Oberaufsicht der politischen Überprüfung:
- der Tätigkeit von Regierung und Verwaltung (Bst. a);
 - des Beteiligungs- und Beitragscontrolling gemäss §§ 20a ff. FLG (Bst. b);
 - der Geschäftsführung der Gerichte und die Tätigkeit der ihnen unterstellten Behörden (Bst. c).

Auf den Inhalt der (staats-)politischen Prüfung der AKK wird nachfolgend unter Rz 42ff. eingegangen. Das Beteiligungs- und Beitragscontrolling wird in Rz 188ff. bzw. Rz 202ff. besonders behandelt.

2. Aufsichtsinstrumente

2.1. Informationsrechte

- 38 Die Informationsrechte der Kommissionen stellen eine zentrale Grundlage dar, damit diese ihre Aufgaben überhaupt wahrnehmen können. Nur wer angemessen informiert ist, kann Sachverhalte beurteilen und Schlüsse daraus ziehen. Gemäss § 25 Abs. 1 KRG können die Kommissionen im Rahmen ihres Auftrages – nach Anhören des zuständigen Departementsvorstehers – vom Regierungsrat Berichte und Unterlagen einverlangen, relevante Akten einsehen, Mitarbeitende der Verwaltung befragen, Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen, soweit notwendig aussenstehende Sachverständige beiziehen sowie Vertreter interessierter Kreise anhören.
- 39 Soweit die Informationen von Regierungsrat und Verwaltung in Bezug auf rechtlich selbständige Organisationen, welchen kantonale Aufgaben übertragen wurden, nicht genügen, können die Kommissionen auch deren strategische Leitungsorgane befragen (§ 25 Abs. 2 KRG).²² Die Einschränkung, wonach eine Befragung der strategischen Leitungsorgane erst dann stattfinden kann, wenn die Informationen des Regierungsrates bzw. der Verwaltung nicht genügen, gibt im Ergebnis die Kaskade wieder, wonach sich die Oberaufsicht des Kantonsrates insbesondere auf die (Aufsichts-)Tätigkeit von Regierungsrat und Verwaltung bezieht (oben Rz 37).²³
- 40 Zusätzliche Informationsrechte stehen Kommissionen zu, denen die Prüfung von Rechnungen obliegen (§ 26 KRG). Es handelt sich dabei einerseits um die AKK und andererseits um die PFK. Diese Kommissionen können:
- den Leiter sowie Mitarbeiter der kantonalen Finanzkontrolle zu den Beratungen beiziehen und zu Rechnungen befragen (Bst. a);

²¹ Botschaft PCG, S. 37.

²² Die Mitglieder des strategischen Leitungsorgans können sich durch weitere Personen begleiten oder ausnahmsweise vertreten lassen.

²³ Botschaft PCG, S. 37; siehe zur Aufsichtskaskade im Allgemeinen auch Rz 18f.

- Revisionsberichte und Berichte zur Erledigung von Beanstandungen einsehen (Bst. b);
- durch die kantonale Finanzkontrolle zusätzliche Untersuchungen ausführen lassen (Bst. c).

41 Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass die vorstehenden Ausführungen betreffend die Informationsrechte grösstenteils auch für die Ausschüsse von Kommissionen gelten.²⁴

2.2. Prüfungsmöglichkeiten der AKK

42 Der AKK kommt im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht eine Schlüsselrolle zu. Die Prüfungstätigkeit der AKK ist in einer eigenen Bestimmung im KG geregelt (§ 27a).

43 Der Schwerpunkt der Prüfungen der AKK soll sich an den Kriterien «Rechtmässigkeit», «Zweckmässigkeit» und «Wirksamkeit» orientieren.²⁵ Weder in der Botschaft PCG²⁶ noch in der Wegleitung AKK²⁷ werden diese Begriffe weiter konkretisiert. Dieselben Kriterien finden sich auf eidgenössischer Ebene bei den Aufgaben der Geschäftsprüfungskommission.²⁸ Diese drei Kriterien decken die Geschäftsführung einer Institution ab und bilden damit eine ausreichende Grundlage für die Oberaufsicht der AKK.²⁹

44 Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann die AKK für Abklärungen die Finanzkontrolle oder ausenstehende Sachverständige beiziehen sowie Einblick in die Berichte der Departements- und Gerichtscontroller nehmen.³⁰ Ausnahmsweise können Befragungen von Mitarbeitenden der Verwaltung resp. von Leitungsorganen von rechtlich selbständigen Organisationen ohne vorgängige Anhörung bzw. ohne Beisein des zuständigen Departementsvorstehers erfolgen.³¹

45 Die AKK verfügt dank der umfassenden Informationsrechte und ihrem weiten Prüfungsauftrag über das notwendige Instrumentarium, um ihre wichtige aufsichtsrechtliche Funktion wahrzunehmen. Die AKK muss die von ihr gewünschten Informationen im Sinne einer Holschuld verlangen. Die Begleitung der «causa vbl» durch die AKK zeigt, dass die Instrumente zielführend eingebracht werden können und die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Diesbezüglich ist kein gesetzgeberischer Anpassungsbedarf erkennbar.

²⁴ Vgl. dazu im Einzelnen § 27 KRG; Botschaft PCG, S. 37; Wegleitung AKK, S. 4ff..

²⁵ § 27a Abs. 1 KRG.

²⁶ Botschaft PCG, S. 37.

²⁷ Wegleitung AKK, S. 4.

²⁸ Art. 52 Abs. 2 ParlG.

²⁹ Vgl. auch Botschaft ParlG, BBl 2001 3556 mit dem Hinweis zur Abgrenzung zur Finanzaufsicht, welche in erster Linie die Ordnungsmässigkeit und die Effizienz zu prüfen hat.

³⁰ § 27a Abs. 2 KRG.

³¹ Dazu im Einzelnen § 27a Abs. 3 KRG und § 27b Abs. 2 KRG.

2.3. Berichterstattung

- 46 Besonders geregelt ist auch die Berichterstattung der AKK (§ 27b KRG). Bei genauerer Betrachtung dieser Bestimmung zeigt sich, dass diese auch «Instrumente» beinhaltet, welche sich in der Praxis als wirkungsvoll erweisen können, wenn sie eingesetzt werden.
- 47 Die AKK kann im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit dem Regierungsrat Feststellungen und Empfehlungen unterbreiten.³² Damit kann die AKK in einem gewissen Mass Einfluss nehmen, indem dem Regierungsrat (als Aufsichtsbehörde über die Beteiligungen) Hinweise gegeben werden können, welche ihn selbst als Aufsichtsbehörde, die unmittelbare Aufsichtsbehörde (zuständiges Departement) oder die zu beaufsichtigende Beteiligung betreffen. Im Rahmen der künftigen Aufsichtstätigkeit kann dann die AKK auch den Umgang mit diesen Feststellungen bzw. Empfehlungen überprüfen.
- 48 Von Bedeutung ist auch die Berichterstattung der AKK über ihre Aufsichtstätigkeit gegenüber dem Kantonsrat, wobei das Amtsgeheimnis zu wahren ist.³³ In Bezug auf die Art und Weise der Berichterstattung ist in der Botschaft PCG festgehalten, dass keine Einzelfälle aufgezeigt und kein spezifisches Vorgehen im Rahmen der Oberaufsicht im Plenum des Kantonsrates und damit in der Öffentlichkeit diskutiert werden sollen. Vielmehr sei Ziel der Berichterstattung, dem Gesamtrat «eine Übersicht über die Oberaufsichtstätigkeit, die eingesetzten Instrumente sowie über Tendenzen und Entwicklungen zu geben.»³⁴ Der Kantonsrat nimmt von der Berichterstattung Kenntnis.³⁵
- 49 Im Übrigen ist gestützt auf § 27b Abs. 4 KRG auch eine Berichterstattung an andere Kommissionen möglich, wobei ebenfalls das Amtsgeheimnis zu wahren ist. Von praktischer Bedeutung dürfte insbesondere die Berichterstattung an die PFK sein.

3. Beurteilung der Aufsichtstätigkeit in der «causa vbl»

- 50 Inwieweit die AKK schon vor der «causa vbl» zum Thema «öffentlicher Personenverkehr» aktiv wurde, kann nicht beurteilt werden. Die nachfolgende Beurteilung bezieht sich deshalb auf die Phase ab dem Jahr 2020. Auf die wichtigsten Meilensteine wird nachfolgend eingegangen.
- 51 Die AKK hat am 29. Mai 2020 das Traktandum «Abgeltung VVL an vbl» behandelt.³⁶ Es wurde zur Kenntnis genommen, dass der Regierungsrat die vollständige Aufklärung anstrebt. Weiter wurde festgehalten, dass eine nachträgliche Überprüfung im Vordergrund stehe, weshalb grundsätzlich zuerst die Abklärungen des Regierungsrates abgewartet würden. Dazu gehörte auch ein Bericht der Finanzkontrolle, welcher die Regierung in Auftrag

³² § 27b Abs. 1 KRG.

³³ § 27b Abs. 3 Satz 1 KRG.

³⁴ Botschaft PCG, S. 38.

³⁵ § 27b Abs. 3 Satz 2 KRG; Botschaft PCG, S. 38.

³⁶ Auszug AKK-Protokoll 2020-02, S. 1ff.; Es liegen den Gutachtern keine älteren AKK-Protokolle vor.

gegeben hat. Das Vorgehen trägt der Aufsichtskaskade Rechnung (vorne Rz 18) und war zum damaligen Zeitpunkt richtig. Bereits in dieser Mai-Sitzung hat sich die AKK mit Fragestellungen zum Thema PCG befasst, insbesondere über die Einflussmöglichkeiten der Regierung auf den VVL. Schliesslich wurde in Aussicht genommen, dass der Ausschuss AKK-BUWD eine bereits geplante Besprechung beim VVL vorzieht und sich dabei auch direkt über die Sachlage informieren lässt (dazu nachfolgend Rz 53).

- 52 Der Ausschuss AKK-BUWD wurde mit dem RRB Nr. 849/2020 vom 3. Juli 2020 bedient und war demzufolge im Bilde, was der Bericht der Finanzkontrolle im Wesentlichen ergeben hat und wie der Regierungsrat das weitere Vorgehen sieht und dabei seiner Aufsichts- und Steuerungsfunktion gegenüber dem VVL nachkommen will. Gestützt auf diese Informationen hat der Ausschuss AKK-BUWD reagiert und von der nachträglichen auf eine «begleitende» Aufsicht umgestellt. Dazu wurde auch das Gespräch mit der Finanzkontrolle gesucht.³⁷
- 53 Im Anschluss daran führte der Ausschuss AKK-BUWD ein Gespräch mit dem Verbundratspräsidenten und dem Geschäftsführer des VVL.³⁸ Der Ausschuss AKK-BUWD wurde durch die beiden VVL-Vertreter transparent informiert. Der Ausschuss AKK-BUWD seinerseits hat das Vorgehen gewürdigt und sich mit Empfehlungen eingebracht und somit deutlich gemacht, dass das weitere Vorgehen eng verfolgt werde und weitere Informationen erwartet würden. Dieser Erwartung wurde Folge geleistet, denn mit E-Mail vom 24. August 2020 orientierte der Verbundratspräsident den Ausschuss AKK-BUWD über den aktuellen Stand und insbesondere auch über die Abklärungen einer beigezogenen Anwaltskanzlei.
- 54 Im Rahmen der AKK-Gesamtsitzung vom 15. September 2020 wurde die «causa vbl» erneut behandelt. Dabei wurden einleitend die Erkenntnisse aus dem Bericht der Finanzkontrolle thematisiert und auf die Gespräche mit der Leiterin Finanzkontrolle resp. den VVL-Vertretern Bezug genommen. Die Finanzkontrolle kritisierte vor allem, dass in den vergangenen Jahren zu wenig Druck auf die vbl ausgeübt wurde, um mehr Transparenz über deren Gruppen- und damit verbundenen Kostenstruktur zu erhalten, mit der Folge, dass zu viel Abgeltungen bezahlt wurden. Die Anstrengungen zur Bereinigung bzw. Rückforderung dieser Abgeltungen werden jedoch in wesentlichen Teilen auch von der Finanzkontrolle als zielführend betrachtet, selbst wenn beispielsweise gewisse Detailanpassungen am Vereinbarungsentwurf empfohlen wurden. Zum damaligen Zeitpunkt nicht gefolgt ist der VVL der Empfehlung der Finanzkontrolle, sofort eine Strafanzeige zu stellen, was jedoch durchaus nachvollziehbar ist (dazu nachfolgend Rz 164).
- 55 Der VVL hat im Übrigen den Ausschuss AKK-BUWD und die AKK-Präsidentin mit einer Informationsnotiz vom 9. September 2020 transparent und detailliert über den Stand i.S.

³⁷ Am 31. Juli 2020 wurde ein Gespräch von zwei Mitgliedern des Ausschusses AKK-BUWD mit der Leiterin der Finanzkontrolle geführt.

³⁸ AKK-BUWD-Protokoll 2020-02, S. 1ff.

Rückforderung der Abgeltungen informiert (u.a. offene Punkte Vereinbarungsverhandlungen) und auch zu den Empfehlungen der Finanzkontrolle im Einzelnen Stellung bezogen (dazu Rz 165).

- 56 In der Sitzung der Gesamtkommission vom 15. September 2020 wurde diskutiert, ob der Regierungsrat (als Aufsichtsbehörde des VVL) von der AKK angehalten werden sollte, sicherzustellen, dass der VVL sich an die Empfehlungen der Finanzkontrolle hält. Davon wurde schliesslich zu Recht abgesehen, nachdem die Aufsichtsrolle der AKK grundlegend diskutiert wurde.³⁹ Schliesslich wurde der Regierungsrat mit Schreiben vom 28. September 2020 eingeladen, eine ausführliche Stellungnahme abzugeben und verschiedene konkrete Fragen zu beantworten (zur Stellungnahme des Regierungsrates siehe Rz 98ff.). Dieses Vorgehen war richtig und zielführend: einerseits wird die Aufsichtskaskade berücksichtigt, wonach insbesondere die Regierung in der Aufsichtspflicht gegenüber dem VVL steht und andererseits wurden damit von Seiten der AKK «die Zügel nicht aus der Hand gegeben» und der Druck hochgehalten, ohne in einen Kompetenzkonflikt mit der Regierung zu geraten.
- 57 Zurecht wurde auch die Rolle und bisherige Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle diskutiert und schliesslich beschlossen, dieser die Fragen zu stellen, weshalb sie die Erstellung eines Gutachtens⁴⁰ abgelehnt habe und ob Berichte zum VVL bestünden bzw. ob von Seiten der Finanzkontrolle in der Vergangenheit auf Risiken im Zusammenhang mit Abgeltungen aufmerksam gemacht wurde (dazu Rz 138ff. u. Rz 146). Ein entsprechendes Schreiben an die Finanzkontrolle erfolgte ebenfalls am 28. September 2020.
- 58 Anlässlich einer ausserordentlichen AKK-Gesamtsitzung am 27. Oktober 2020 wurde die «causa vbl» erneut behandelt. Dabei wurde insbesondere die Berichterstattung des Regierungsrates gewürdigt und der weitere Handlungsbedarf diskutiert.⁴¹ Auf die Stellungnahme der Finanzkontrolle zu ihrer bisherigen Aufsichtstätigkeit wurde soweit ersichtlich nicht weiter eingegangen. Erneut wurde einlässlich darüber diskutiert, ob eine Strafanzeige durch die AKK selbst gestellt werden sollte oder nicht. Dies wäre allenfalls dann gerechtfertigt gewesen, wenn definitiv festgestanden hätte, dass die Verhandlungen mit der vbl gescheitert sind und weder der VVL noch die Regierung eine Strafanzeige zumindest in Erwägung gezogen hätten. Dies war aber zum damaligen Zeitpunkt nicht der Fall und es hätte sogar die Gefahr bestanden, dass die Verhandlungen des VVL mit den vbl gefährdet worden wären. Schliesslich wurde richtigerweise davon abgesehen bzw. es wurden weitere Abklärungen bei der Rechtskonsultantin des Regierungs- und Kantonsrats in Auftrag gegeben.

³⁹ Die Aufsichtsrolle der AKK wurde von der AKK-Vizepräsidentin treffend zusammengefasst: «Wir können nicht direkt auf den VVL zugreifen, wir überprüfen die Aufsicht des Regierungsrats. Wir sollten also abwarten, was der Regierungsrat macht und uns Bericht erstatten lassen. Erst wenn wir wissen, was der Regierungsrat macht, können wir Folgerungen ableiten. Unsere Rolle als AKK kommt erst in einem zweiten Schritt zum Zug.» (Auszug AKK-Protokoll 2020-03, S. 4).

⁴⁰ Gemeint ist die Untersuchung, welche schliesslich die Gfeller+Partner AG durchgeführt hat; vgl. Bericht ANDENMATTEN/JORDI.

⁴¹ Auszug AKK-Protokoll 2020-04, S. 2ff..

- 59 Am 18. November 2020 hat ein Gespräch der AKK-Präsidentin, des AKK-Vizepräsidenten und der AKK-BUWD-Ausschussleiterin mit dem Regierungspräsidenten und dem Departementsvorsteher des BUWD stattgefunden. Dabei haben die Regierungsvertreter den Stand der Verhandlungen zwischen dem VVL und den vbl aufgezeigt und insbesondere dargelegt, weshalb in erster Linie der Verhandlungsweg gesucht wird. Ebenso wurden die Überlegungen in Bezug auf eine Strafanzeige erörtert. Weiter wurde darüber informiert, dass die Schnittstellen beim Verbundratspräsidenten geprüft würden. Die AKK hat mit dieser Sitzung ihre begleitende Aufsicht fortgesetzt und war über den aktuellen Stand bzw. die Absichten des Regierungsrates informiert.
- 60 Bereits am 1. Dezember 2020 fand erneut eine ausserordentliche AKK-Gesamtsitzung statt. Zum Zeitpunkt dieser Sitzung konnte festgestellt werden, dass Strafanzeigen durch das BAV bzw. den VVL eingereicht sind bzw. vor der Einreichung stehen.⁴² Im Weiteren wurde entschieden, extern überprüfen zu lassen, ob Anpassungsbedarf bei der PCG im Kanton Luzern bestehe und welche Lehren aus der Aufsichtstätigkeit der verschiedenen Gremien in der «causa vbl» gezogen werden. Dazu soll das vorliegende Gutachten einen Beitrag leisten.
- 61 Insgesamt kann festgestellt werden, dass die AKK bzw. der Ausschuss AKK-BUWD in der «causa vbl» eine sehr aktive Rolle wahrnimmt. Dabei hat die AKK die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente genutzt und durfte auf eine hohe Transparenz der VVL und des Regierungsrates zählen. Die AKK hat in der «causa vbl» sehr rasch auf eine begleitete Aufsicht umgestellt und begnügte sich nicht damit, im Nachhinein festzustellen, wie der Regierungsrat bzw. die VVL die Angelegenheit gelöst haben. Es ist grundsätzlich auch positiv zu würdigen, dass die AKK vereinzelt Vorschläge und Empfehlungen während der Verhandlungsphase eingebracht hat. Wichtig ist dabei jedoch, dass die Rolle der politischen Oberaufsicht nicht vergessen geht. So ist es beispielsweise nicht in erster Linie Aufgabe der AKK, über eine mögliche Strafanzeige zu befinden oder sich in laufende Verhandlungen einzubringen, wenn ersichtlich ist, dass die Regierung ihre Aufgaben aktiv wahrnimmt. Diesbezüglich wurde ein (zu) starkes Gewicht auf die Aussagen der Finanzkontrolle gelegt. Richtig und wichtig ist, dass sich die AKK mit der Frage auseinandergesetzt hat, ob gegebenenfalls strukturelle Anpassungen beim VVL oder der gesamten PCG angezeigt sind.

4. Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente

- 62 Gestützt auf den «Praxistest» in der «causa vbl» kann festgestellt werden, dass die AKK über die für ihre Aufsicht notwendigen Instrumente – namentlich ein sehr umfassendes Informations- und Akteneinsichtsrecht – verfügt. Vor diesem Hintergrund ist kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bei den Aufsichtsinstrumenten an sich erkennbar.

⁴² Auszug AKK-Protokoll 2020-05, S. 2; die Strafanzeige des BAV datiert vom 24.11.2020, diejenige des VVL vom 2.12.2020.

- 63 Der Geschäftsführer der vbl ist Mitglied der AKK. Soweit aus den Protokollen ersichtlich, ist er jeweils bei der Behandlung der «causa vbl» formell in den Ausstand getreten.⁴³ Unabhängig von der Abgeltungsstreitigkeit zwischen dem VVL und der vbl ist es problematisch, wenn ein Kommissionsmitglied einerseits Aufsichtsaufgaben gegenüber dem VVL wahrnimmt und gleichzeitig Geschäftsführer einer Institution ist, gegenüber welcher der VVL seinerseits Aufsichtsfunktionen wahrnimmt und Subventionen in grossem Umfang ausgerichtet.
- 64 Um künftig derartige Konstellationen und Diskussionen über eine Ausstandspflicht zu vermeiden, wird der AKK bzw. generell den ständigen Kommissionen dringend empfohlen, ein Offenlegungs- und Ausstandsreglement zu erlassen. Die formelle Grundlage dazu sollte im KRG geschaffen werden bzw. die bestehenden Bestimmungen von § 49a KRG (Offenlegung) und § 54ff. KRG (Ausstand) ergänzt werden.⁴⁴ Diese Bestimmungen müssten Kommissionsmitglieder (allenfalls generell Kantonsratsmitglieder) erfassen, welche Leitungsfunktionen in Beteiligungen und oder in Institutionen wahrnehmen, die massgebliche Subventionen des Kantons (oder wie im Fall vbl) durch Beteiligungen des Kantons erhalten.

D. Aufsicht und Steuerung durch die Gesamtregierung

1. Rechtsgrundlagen

- 65 Der Regierungsrat ist gemäss § 51 Abs. 1 KV die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Er führt die kantonale Verwaltung und bestimmt ihre Aufgaben. Es gilt indes zu beachten, dass auch der Regierungsrat ein Verwaltungsorgan ist, welches Aufgaben der kantonalen Verwaltung wahrnimmt.⁴⁵ Der Regierungsrat legt gemäss § 60 Abs. 1 Bst. d KV Rechenschaft über die kantonale Verwaltung ab.
- 66 Die Aufgaben des Regierungsrates als Kollegialbehörde sind in § 1 Abs. 1 OG festgehalten und umfassen «die ihm in der Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben». Zudem hat der Regierungsrat von denjenigen Aufgaben, welche nicht durch die Rechtsordnung einem anderen Verwaltungsorgan zugewiesen sind, «die wichtigsten» selbst zu erfüllen.⁴⁶ Die anderen, d.h. die weniger wichtigen Aufgaben, überträgt er insbesondere den Departementen und Dienststellen.
- 67 Der Regierungsrat ist gemäss § 50 OG verantwortlich für die zweckmässige Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen. Dem Regierungsrat kommt damit im Zusammenhang mit der Aufsicht über ausgelagerte Einheiten eine Schlüsselrolle zu. Einerseits steht er

⁴³ Auszug AKK-Protokoll 2020-02, S. 2; Der Geschäftsführer vbl hat sich jedoch gemäss diesem Protokoll kurz erklärt und angeboten, man könne ihm ausserhalb der Behandlung dieses Traktandums Fragen stellen.

⁴⁴ Die heutige Verweisung zu den Ausstandsgründen auf § 14 VRG ist nur bedingt geeignet und lässt Interpretationsspielraum offen.

⁴⁵ § 22 Abs. 1 OG.

⁴⁶ § 1 Abs. 2 Satz 1 OG.

diesbezüglich selbst in der Verantwortung und andererseits hat er im Rahmen seiner Aufgabe als oberste leitende Behörde der Verwaltung dafür zu sorgen, dass die Departemente und Dienststellen ihrerseits diejenigen Aufgaben wahrnehmen, welche mit der Aufsicht und Steuerung rechtlich selbständiger Organisationen verbunden sind (oben Rz 65f.).

2. Aufsichts- und Steuerungsinstrumente

2.1. Überblick

68 Zusätzlich zu den oben in Rz 65ff. erwähnten allgemeinen Kompetenzen und Pflichten kommen dem Regierungsrat in Bezug auf den VVL verschiedene wichtige Funktionen zu, welche zugleich Steuerungsmöglichkeiten beinhalten. Gestützt auf § 6 des Gesetzes für den öffentlichen Verkehr (öVG) sind dies neben der allgemeinen «Oberaufsicht» (Bst. i) insbesondere:

- Genehmigung des Reglements (Bst. d);
- Abschluss der Leistungsvereinbarung (Bst. e);⁴⁷
- Kenntnisnahme des Geschäftsberichts (Bst. f);
- Wahl der Mitglieder des Verbundrats (Bst. h).⁴⁸

69 Der guten Ordnung halber ist festzuhalten, dass mit «Oberaufsicht» nicht die parlamentarische «staatspolitische» Oberaufsicht gemeint ist (dazu oben Rz 28ff).⁴⁹ Zudem hat der Regierungsrat insgesamt sicherzustellen, dass der VVL seine Aufgabe so erfüllt, dass die Leistungen im öffentlichen Personenverkehr erbracht werden und die dazu erforderlichen öffentlichen Gelder zweckmässig und effizient eingesetzt werden.⁵⁰

70 Ein weiteres wichtiges Steuerungsinstrument gegenüber dem VVL ist die Eignerstrategie (nachfolgend Rz 88ff.).

2.2. Genehmigung des Reglements des VVL

71 Beim Reglement für den Verkehrsverbund Luzern (Regl. VVL) handelt es sich im Wesentlichen um ein «Organisationsreglement». Die Regierung hat das Reglement auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt. Seit der Inkraftsetzung hat es keine Anpassungen mehr gegeben.

⁴⁷ Im Rahmen der finanziellen Befugnisse.

⁴⁸ Bei der Wahl sind die Vorschläge der Gemeinden oder der diese vertretenden regionalen Entwicklungsträger zu berücksichtigen.

⁴⁹ Dazu in der Botschaft öVG, S. 25: «Die Oberaufsicht im öffentlichen Verkehr übt unser Rat aus. Ausfluss dieser aufsichtsrechtlichen Tätigkeit sind [...]»; Es erfolgt anschliessend ein Hinweis auf den Abschluss der Leistungsvereinbarung und die Genehmigung des Reglements sowie die «Abnahme» der Jahresrechnung und des Jahresberichts.

⁵⁰ Vgl. auch Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2020, S. 2.

- 72 Im Rahmen der Beurteilung der PCG des VVL wird nachstehend ein Optimierungsbedarf aufgezeigt. Ein Teil davon sollte im Regl. VVL abgebildet werden (Rz 260f.). Unabhängig davon sollte das Regl. VVL von Zeit zu Zeit überprüft werden. Der Regierungsrat kann mit der Genehmigung des Reglements prüfen, ob seine Anliegen in der internen Governance des VVL Aufnahme finden.

2.3. Abschluss Leistungsvereinbarung mit dem VVL

- 73 Ein Blick auf die Steuerungsmöglichkeiten (oben Rz 68) zeigt, dass es sich beim Abschluss der Leistungsvereinbarung um ein zentrales Instrument handelt, welches der Regierung zur Verfügung steht. Dies deshalb, weil damit direkt Einfluss auf die Leistungserbringung des VVL genommen werden kann. Dies ist deshalb wichtig, weil der VVL massgebliche Staatsbeiträge erhält, wobei er einen grossen Teil davon im Rahmen von Bestellungen von Verkehrsleitungen seinerseits an die abgeltungsberechtigten Verkehrsunternehmen ausrichtet.
- 74 Auf die Leistungsvereinbarung des VVL wird unter dem Teil Beitragscontrolling in Rz 206f. eingegangen.

2.4. Kenntnisnahme des Geschäftsberichts der VVL

- 75 In Bezug auf den Umgang mit Geschäftsberichten von rechtlich selbständigen Organisationen besteht eine differenzierte Regelung, welche sich an der Höhe und der Bedeutung bzw. am Risiko der Beteiligungen orientiert:
- eine *Genehmigung* durch den Regierungsrat erfolgt (nur) bei öffentlich-rechtlichen Organisationen, an welchen der Kanton eine Mehrheitsbeteiligung hat (§ 20 Abs. 1 FLG);
 - bei den übrigen Organisationen nimmt der Regierungsrat (lediglich) *Kenntnis* vom Geschäftsbericht, soweit dieser von grosser Bedeutung ist oder ein hohes Risiko aufweist (§ 20 Abs. 2 FLG);
 - für die übrigen Organisationen wird der Umgang mit dem Geschäftsbericht auf Stufe Verordnung festgelegt.
- 76 Beim VVL handelt es sich um eine (bedeutende) Minderheitsbeteiligung.⁵¹ Gemäss § 6 Bst. f öVG i.V.m. § 20 Abs. 2 FLG nimmt der Regierungsrat Kenntnis vom Geschäftsbericht des VVL.
- 77 Auch wenn keine Genehmigung erfolgt, sondern «nur» eine Kenntnisnahme, ist diese dennoch von Bedeutung und ein wichtiges Steuerungsinstrument, soweit die Kenntnisnahme nicht einen blossen formalen Akt darstellt.
- 78 Der Geschäftsbericht muss selbstverständlich vollständig und aussagekräftig sein. Er sollte jedoch auch kritische Aspekte beinhalten, soweit solche vorhanden sind, dies insbesondere

⁵¹ Zur Erläuterung siehe die FN in Rz 183.

bei öffentlichen Unternehmen. Dazu gehören auch Ausführungen zur Risikopolitik und zum Risikomanagement. Es ist Aufgabe des Regierungsrates, sicherzustellen, dass dies der Fall ist. Dies ist nur möglich, wenn der Geschäftsbericht auch tatsächlich kritisch hinterfragt wird.

- 79 Der Geschäftsbericht des VVL wird jeweils dem Regierungsrat präsentiert. Dabei kommen auch kritische Punkte zur Sprache und es erfolgt jeweils ein Ausblick; auch kommen wichtige Themen, welche am Laufen sind, zur Sprache.⁵² Ein Blick in den Geschäftsbericht 2019 zeigt, dass dieser die durchaus kritische «causa vbl» beinhaltet (nachfolgend Rz 94). Damit kann festgestellt werden, dass sich der Regierungsrat im Rahmen der «Kenntnisnahme» zumindest einmal jährlich mit der Beteiligung VVL auseinandersetzt, soweit keine besonderen Umstände eine engere Begleitung voraussetzen.

2.5. Allgemeine Berichterstattung des VVL

- 80 Gemäss § 2 Abs. 5 öVV erstattet der Verbundrat dem Regierungsrat im Rahmen des Beteiligungscontrollings regelmässig sowie auf Verlangen Bericht.
- 81 Die «ordentliche» Berichterstattung im Rahmen des Beteiligungscontrollings oder im Rahmen des Geschäftsberichtes wird dadurch ergänzt, dass der Regierungsrat zusätzlich jederzeit eine Berichterstattung verlangen kann. Wie nachfolgend gezeigt wird, hat der Regierungsrat im Zusammenhang mit der «causa vbl» davon Gebrauch gemacht. Dieses Instrument ist in der Praxis vor allem deshalb wichtig, damit bei Bedarf den kantonalen Vertretern im Hinblick auf wichtige Geschäfte Instruktionen erteilt werden können. Wie ebenfalls gezeigt wird, hat dies der Regierungsrat in der «causa vbl» getan und seine Erwartungen gegenüber dem VVL klar formuliert (nachfolgend Rz 95ff.).
- 82 Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die unverzügliche Orientierung in «ausserordentlichen Situationen» auch in der Eignerstrategie zum VVL vorgesehen ist.⁵³

2.6. Wahl des Verbundrats des VVL

- 83 Der Verbundrat ist das oberste strategische Leitungsorgan des VVL. Die Zusammensetzung des Verbundrates ist von entscheidender Bedeutung für die Steuerung und Kontrolle dieses öffentlichen Unternehmens. Der Regierungsrat ist infolge der gesetzlichen Vorgaben bei der Zusammensetzung des Verbundrates nicht völlig frei. Dennoch hat er mit der Bestimmung der kantonalen Vertreter und der «Genehmigung» der Gemeindevertreter im Verbundrat ein sehr hohes Gewicht.

⁵² Vgl. z.B. Präsentation VVL zum Geschäftsbericht 2019 vom 9.6.2020.

⁵³ Eignerstrategie VVL, S. 2.

- 84 Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass in Bezug auf diejenigen Mitglieder, welche den Kanton vertreten, verschiedene «Doppelfunktionen» vorliegen. Auf die Zusammensetzung des Verbundrates und die Gestaltungsmöglichkeiten der Regierung wird nachfolgend unter Rz 224ff. vertieft eingegangen. Jedenfalls stellt dieses Instrument – zusammen mit der Leistungsvereinbarung – einen wichtigen Pfeiler in der Steuerungs- und Aufsichtsaufgabe der Regierung dar.
- 85 Mit der Wahl geeigneter Kantonsvertreter in den Verbundrat des VVL allein ist jedoch die genügende Steuerung noch nicht sichergestellt. Diese gilt es, im Rahmen von Mandatsverträgen⁵⁴ zu regeln. In der Praxis werden Mandatsverträge häufig nur für «externe» Leitungsorgane und bei der Einsitznahme in Verwaltungsräte von Aktiengesellschaften abgeschlossen. Dies deshalb, weil die verwaltungsinternen Mandatsträger ohnehin eine Nähe zum Wahlorgan haben und in der Regel das öffentliche Haftungsrecht zur Anwendung gelangt.⁵⁵ Gerade für verwaltungsinterne Mandatsträger – auch mit Einsitz in öffentlich-rechtlichen Anstalten – wären jedoch Mandatsverträge wichtig, nicht zuletzt deshalb, weil diese in einen Interessenkonflikt geraten können und abgesichert sein sollten, wenn es darum geht, konkrete «Weisungen» des (Mit-)Eigners umzusetzen. Soweit noch keine Mandatsverträge für die Kantonsvertreter des VVL bestehen, wird empfohlen, solche mit den Gewählten für die nächste Wahlperiode abzuschliessen.

2.7. Abnahme der Jahresrechnung VVL

- 86 Die Revisionsstelle empfiehlt dem Regierungsrat die Abnahme (mit oder ohne Einschränkungen) oder die Rückweisung der Jahresrechnung des VVL (unten Rz 138). Auch hier gilt wiederum dasselbe wie beim Geschäftsbericht. Diese Abnahme darf nicht zum reinen formellen Akt werden. Dabei ist wichtig, dass neben dem Revisionsbericht selbst auch noch ein Managementletter verlangt wird.
- 87 Die Finanzkontrolle als Revisionsstelle stellt jeweils einen entsprechenden Managementletter aus, was zu begrüssen ist.⁵⁶

2.8. Festlegung der Eignerstrategie

- 88 Eine besondere Rolle kommt der Eignerstrategie zu. Die Eignerstrategie stellt ein wichtiges Instrument zur Steuerung von Beteiligungen dar und ist insbesondere auch für öffentliche Unternehmen sinnvoll.⁵⁷ Wichtig ist, dass die jeweilige Eignerstrategie auch auf übergeordnete strategische Planungen abgestimmt ist. In Bezug auf den VVL sind dies einerseits die

⁵⁴ In den Mandatsverträgen sind u.a. zu regeln: Aufgaben, Weisungsgebundenheit, Informationspflichten gegenüber dem Eigner, Offenlegungs- und Ausstandspflichten, Entschädigungs- und Haftungsfragen.

⁵⁵ Im Kanton Luzern ist in Bezug auf selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten das Haftungsgesetz (HG) anwendbar, soweit kein Spezialgesetz die Haftung regelt (Botschaft PCG, S. 25).

⁵⁶ Stellungnahmen Finanzkontrolle vom 19.10.2021, S. 3.

⁵⁷ MÜLLER, Eignerstrategie, S. 2; SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 113ff.; SONDEREGGER, S. 14ff..

gesamtkantonale Beteiligungsstrategie und andererseits öV-spezifische Planungsinstrumente. Letztere bilden eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Aufgabe «öffentlicher Personenverkehr». Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der öV-Bericht, der diesbezüglich das zentrale Steuerungsinstrument darstellt (vgl. auch nachfolgend Rz 210 und Rz 249). Die Eignerstrategie wird gestützt auf § 20e Abs. 1 FLG vom Regierungsrat für jede Beteiligung festgelegt (vgl. auch nachfolgend Rz 198ff.).

- 89 Es ist wichtig, dass die Eignerstrategien – wie im Rahmen des Beteiligungscontrollings vorgesehen – in zeitlichen Abständen aktualisiert bzw. ergänzt werden. Ein Blick auf die Eignerstrategie VVL zeigt, dass diese die wesentlichen Aspekte beinhaltet und grundsätzlich eine gute Ausgangslage für allfällige nachfolgend vorgeschlagene Ergänzungen (Rz 90ff.) darstellt.
- 90 Die Eignerstrategie VVL bildet die Eignerziele deutlich und in einem ausreichenden Detaillierungsgrad ab.⁵⁸ Ebenfalls sind Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz vorhanden, wie dies in § 20e Abs. 2 FLG vorgesehen ist. Die entsprechenden Vorgaben sind zweckmässig.⁵⁹
- 91 Ergänzt werden sollte der Vollständigkeit halber die Thematik «Einsitznahme von Eigervertretern». Dies auch im Hinblick auf die Empfehlung, in einem Anhang die Zusammensetzung und das Anforderungsprofil des Verbundrates festzuhalten (siehe dazu nachfolgend Rz 224ff.).
- 92 Idealerweise finden sich – gerade bei wichtigen Beteiligungen – auch Vorgaben für den Strategieprozess. Diesbezügliche Vorgaben fehlen zwar in der Eignerstrategie des VVL, wobei zu berücksichtigen ist, dass der öV-Bericht bzw. dessen Erarbeitung aus fachlicher Sicht die entscheidende Grundlage darstellt. Der «Weg» des öV-Berichts führt von der Geschäftsstelle VVL über den Verbundrat zum Regierungsrat und schliesslich ins Parlament. Dennoch kann es u.U. Sinn machen, für die Stufe VVL Vorgaben für den Strategieprozess «öV-Bericht» und daraus abgeleitet die «VVL-Strategie» zu machen.

3. Beurteilung der Aufsichtstätigkeit in der «causa vbl»

- 93 Im Februar 2018 hatte das BAV festgestellt, dass die PostAuto Schweiz AG zwischen 2007 und 2015 im subventionierten RPV Gewinne rechtswidrig in andere Geschäftsbereiche umgebucht hatte und damit verbunden zu hohe Abgeltungen bezog.
- 94 Der Regierungsrat hatte seit Sommer 2018 Kenntnis davon, dass der VVL diejenigen Transportunternehmen, welche über eine ähnliche Holdingsstruktur wie die PostAuto Schweiz AG verfügen, zeitnah nach Bekanntwerden der PostAuto-Affäre angeschrieben hatte und

⁵⁸ Es erfolgt wie in § 20e Abs. 2 FLG vorgesehen eine Auflistung von unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Zielen.

⁵⁹ Eignerstrategie VVL, S. 1ff.

um Informationen ersucht hat.⁶⁰ Rund ein Jahr später (im Juni 2019) informierte der Geschäftsführer des VVL den Regierungsrat anlässlich der Präsentation des Geschäftsberichts 2018, dass die Abklärungen noch am Laufen sind und weitere Abklärungen angestrengt würden. Nachdem ein wesentlicher Teil der Abklärungen zum gegebenen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen waren, ist es nachvollziehbar, dass im Geschäftsbericht 2018 noch keine Hinweise erfolgten. Indessen ist mit Blick auf das oben unter Rz 75ff. Gesagte positiv zu würdigen, dass im Geschäftsbericht 2019 die Untersuchungen und auch die Haltung des VVL transparent (auch gegenüber der Öffentlichkeit) abgebildet werden.⁶¹ Demzufolge hatte der Regierungsrat keine Veranlassung, eine Ergänzung des Geschäftsberichts um die «causa vbl» zu verlangen.

- 95 Die (Gesamt-)Regierung wurde am 3. März 2020 über die konkret getroffenen Abklärungen (oben Rz 94) und Massnahmen des VVL orientiert. Der Regierungsrat hat am 3. März 2020 sodann vom VVL eingefordert, dass er – gemäss Eignerstrategie 2017 – direkt und gegebenenfalls bei ausserordentlichen Ereignissen auf dem Zirkularweg zu orientieren sei.⁶² Bereits eine Woche später, d.h. mit Beschluss vom 10. März 2020⁶³ hat der Regierungsrat das BUWD beauftragt, der Finanzkontrolle den Auftrag zu erteilen, die Abläufe und Beschlüsse des VVL im Zusammenhang mit den Abgeltungen an die vbl in den Jahren 2010-2017 zu überprüfen. Es sollte insbesondere Klarheit darüber geschaffen werden, ob die vom VVL getätigten Massnahmen und Abklärungen umfassend und vollständig waren und die daraus abgeleiteten Forderungen gegenüber den vbl nachvollziehbar und korrekt sind. Im Weiteren sollte der Vereinbarungsentwurf betreffend Rückerstattung von Abgeltungen durch die Finanzkontrolle geprüft werden.⁶⁴ Zudem erwartete der Regierungsrat vom VVL, dass er die gegenüber den vbl geltend gemachte Forderung mit Vehemenz durchsetze und von den vbl einfordere, dass diese ihre Holdingstruktur anpasse und den Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER einführe.⁶⁵ Mit diesem Vorgehen hat der Regierungsrat in zweierlei Hinsicht richtig gehandelt: Einerseits hat er seine Aufsichtspflicht gegenüber dem VVL wahrgenommen und andererseits hat er betreffend das Vorgehen gegenüber den vbl eine klare – aber noch stufengerechte – Handlungsanweisung erteilt und damit zugleich dem VVL «den Rücken gestärkt». Wie nachfolgend gezeigt wird, hat der Regierungsrat das Geschäft auch in der Folge eng begleitet.

⁶⁰ Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2020, S. 2; Es kann indessen aufgrund fehlender Informationen nicht festgestellt werden, wann der Regierungsrat erstmals davon Kenntnis hatte, dass der VVL gegenüber den vbl Forderungen gestellt hatte, die von den vbl nicht erfüllt wurden.

⁶¹ Geschäftsbericht VVL 2019, S. 31.

⁶² Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2020, S. 5; vgl. Eignerstrategie VVL S. 2.

⁶³ Der entsprechende Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 234/2020) lag den Gutachtern nicht vor.

⁶⁴ Bericht Finanzkontrolle, S. 2f.; Zu den konkret zu prüfenden Fragen siehe S. 3 Bericht Finanzkontrolle.

⁶⁵ RRB Nr. 849/2020 vom 3. Juli 2020, S. 1.

- 96 Der Regierungsrat hat offenbar mit Beschluss vom 9. Juni 2020⁶⁶ gegenüber dem Verbundrat des VVL erneut die Erwartung geäussert, dass er die Forderungen wegen den zu viel bezahlten Abgeltungen gegenüber den vbl geltend mache.⁶⁷
- 97 Am 3. Juli 2020 hat sich der Regierungsrat erneut mit den Abgeltungen an die vbl in den Jahren 2010-2017 befasst (RRB Nr. 849/2020). Dabei hat der Regierungsrat vom Bericht der Finanzkontrolle vom 24. Juni 2020 Kenntnis genommen. Zudem hat er seine Erwartung gegenüber dem Verbundrat des VVL (gemäss RRB Nr. 683/2020; oben Rz 96) nach Rückzahlung der zu viel bezahlten Abgeltungen bekräftigt und den Verbundrat weiter aufgefordert, den Abschluss der entsprechenden Vereinbarung mit den vbl bis Ende August 2020 durchzusetzen. Andernfalls müssten unverzüglich rechtliche Schritte zur Durchsetzung der Forderung eingeleitet werden und gegebenenfalls sei auch Strafanzeige zu stellen. Das BUWD wurde beauftragt, dem VVL die Feststellungen und prospektiven Empfehlungen der Finanzkontrolle gemäss deren Bericht zur Kenntnis zu bringen und anlässlich der Regierungssitzung vom 17. August 2020 über den Stand in Sachen Rückforderung und die Umsetzung der Empfehlungen der Finanzkontrolle zu berichten.⁶⁸ Die Regierungsbeschlüsse vom Juni und Juli sowie der Auftrag zur Berichterstattung an das für die unmittelbare Aufsicht zuständige BUWD zeigt, dass der Regierungsrat diese Angelegenheit sehr eng begleitete und damit seiner Aufsichtsfunktion nachkam. Auch in der Folge liess sich der Regierungsrat jeweils in regelmässigen Abständen vom BUWD über den aktuellen Stand informieren.⁶⁹ Der Regierungsrat hat die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente (beispielsweise Bezug Finanzkontrolle, Einholung von Auskünften, Erteilung von «Weisungen») eingesetzt.
- 98 Mit Schreiben vom 23. September 2020 wurde der Regierungsrat von der AKK eingeladen, eine Stellungnahme zu verschiedenen Fragen abzugeben. Schwerpunktässig ging es um den Umgang mit den Empfehlungen der Finanzkontrolle sowie um Fragen in Bezug auf die Aufsichtsverantwortung. Mit Stellungnahme vom 23. Oktober 2020 hat der Regierungsrat umfassend und transparent auf die Fragen geantwortet.
- 99 Der Regierungsrat hat in Bezug auf die Durchsetzung der Forderungen gegenüber den vbl (Rückzahlung, Anpassung Holdingstruktur, Einführung Swiss GAAP FER) den Abschluss einer Vereinbarung als schnellsten und verlässlichsten Weg beurteilt, was nach damaligem Wissensstand nicht zu beanstanden ist. Im Weiteren konnte der Regierungsrat feststellen, dass parallel zur Verhandlungsschiene – mit externer Rechtsberatung – weitere Vorkehren durch den VVL getroffen wurden (Vorbereitung des Verfügungswegs, Abklärungen betreffend Neuanschreibungen etc.). Selbst die Erstattung einer Strafanzeige behielt sich der Regierungsrat weiterhin vor, insbesondere falls der VVL diesbezüglich nicht tätig würde.⁷⁰

⁶⁶ Der entsprechende Beschluss des Regierungsrates (RRB Nr. 683/2020) lag den Gutachtern nicht vor.

⁶⁷ RRB Nr. 849/2020 vom 3. Juli 2020, S. 2.

⁶⁸ RRB Nr. 849/2020 vom 3. Juli 2020, S. 2; das AKK-Präsidium und der Ausschuss AKK-BUWD erhielten einen Protokollauszug (vgl. dazu Rz 52).

⁶⁹ Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2021, S. 3.

⁷⁰ Besprechungsnotiz AKK/Regierungsvertreter vom 18.11.2020, S. 2.

- 100 In Bezug auf seine Aufsichtsverantwortung und seine Rolle hält der Regierungsrat aus einer formalen Sicht zu Recht fest, dass die Durchsetzung der Forderungen gegenüber den vbl (im Aussenverhältnis) durch den VVL zu erfolgen habe, weil Letzterer Besteller und Auftraggeber sei und nicht direkt der Kanton bzw. die Gemeinden. Etwas technokratisch erscheint die Aussage, wonach durch die zu viel geleisteten Abgeltungen Kanton und Gemeinden lediglich mittelbar geschädigt seien, weil sie die zu hohen Abgeltungen finanziert hätten.⁷¹ Würde die Bestellung des Ortsverkehrs – wie in anderen Kantonen teilweise üblich – durch eine Einheit der Zentralverwaltung erfolgen (beispielsweise durch das vif), käme der Regierungsrat wohl zu einem anderen Schluss. Letztendlich handelt es sich bei den Abgeltungen um Staatsbeiträge, welche durch den Kanton (und die Gemeinden) finanziert werden und die im Kanton Luzern «über den Umweg VVL» an die Transportunternehmen ausgerichtet werden. Bei einer – wie vom Regierungsrat formulierten – formalen Betrachtung müsste der Regierungsrat seinerseits gegen den VVL vorgehen, soweit dieser Abgeltungen zu Unrecht geleistet hätte. Der VVL ist gemäss ÖV-Gesetzgebung und Leistungsvereinbarung für das Abgeltungswesen – und damit für die rechtskonforme Abwicklung – verantwortlich. Ein Vorgehen gegen den VVL macht indessen wenig Sinn, weil dieser durch den Kanton und die Gemeinden finanziert wird. Zudem käme dies wohl nur dann in Betracht, wenn der VVL bzw. seine Organe rechtswidrig oder grobfahrlässig gehandelt hätten. Dies zu beurteilen ist grundsätzlich nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.
- 101 Insgesamt kann festgestellt werden, dass der Regierungsrat seine Aufsichtsrolle im Zusammenhang mit der «causa vbl» gut erfüllt hat, insbesondere aufgrund der engen Begleitung der Verhandlungsphase und der klaren Erwartungshaltung, welche gegenüber dem Verbundrat formuliert wurde. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass der Regierungsrat zwischenzeitlich von diesem Kurs abgewichen ist.
- 102 Der Regierungsrat hat im Weiteren das BUWD damit beauftragt, die Zusammensetzung des Verbundrates im Hinblick auf die neue Amtsdauer ab 1.1.2022 zu überprüfen.⁷²

4. Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente

- 103 Die vorstehenden Ausführungen (Rz 68ff.) zeigen, dass dem Regierungsrat eine breite Palette an Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten in Bezug auf den VVL zur Verfügung steht und die Instrumente auch genutzt werden.
- 104 Vor diesem Hintergrund sind – soweit man am Konstrukt VVL an sich festhält – keine Anpassungen im Gesetz im formellen Sinn erforderlich. Hingegen können gegebenenfalls folgende einfachen Instrumente zu einer noch wirkungsvolleren Steuerung und Aufsicht durch den Regierungsrat führen, soweit sie nicht bereits eingesetzt werden:

⁷¹ Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2021, S. 2.

⁷² Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2021, S. 5.

- zusätzliche jährliche Leistungsvereinbarung mit spezifischen Jahreszielen (vgl. dazu auch Rz 207);
- optimierte Zusammensetzung des Verbundrates (dazu nachfolgend Rz 224ff.);
- Mandatsverträge mit den Kantonsvertretern.

Je nach Neugestaltung der Zusammensetzung des Verbundrates wird eine Anpassung der öVV notwendig werden. Gleiche/analoge Überlegungen wären auch durch die Gemeinden anzustrengen, die ja ebenfalls 50% zur Finanzierung beitragen und im Verbundrat gegenwärtig gar die Mehrheit stellen.

E. Aufsicht- und Steuerung durch das Departement (BUWD)

1. Rechtsgrundlagen

- 105 Das Departement wird von einem Mitglied des Regierungsrates geführt⁷³ und stellt zugleich ein «Verwaltungsorgan» dar.⁷⁴
- 106 Das zuständige Mitglied des Regierungsrates (Departementsvorsteher) führt das Departement gemäss den vom Gesamtregierungsrat vorgegebenen Zielen und nach den Grundsätzen der Aufgabenerfüllung und Verwaltungsführung gemäss Organisationsgesetz (OG), d.h. rechtmässigen Handelns, welches auf die Erfüllung der gesetzlichen Ziele und der Leistungsaufträge gerichtet ist.⁷⁵ Öffentliche Mittel sind wirkungsvoll und wirtschaftlich einzusetzen.⁷⁶ Im Weiteren sind die Leistungen in hoher Qualität zu erbringen. Das Handeln hat begründbar und nachvollziehbar zu sein.⁷⁷
- 107 Gemäss § 28 Abs. 2 OG ist der Departementsvorsteher u.a. für die zweckmässige Organisation und für die unmittelbare Aufsicht über die Verwaltungseinheiten seines Departementes verantwortlich.⁷⁸
- 108 Zudem kommen dem Departementsvorsteher Informationspflichten gegenüber dem Regierungsrat zu.⁷⁹ Dazu gehören u.a. Informationen betreffend wichtige Ereignisse und Entwicklungen im Zuständigkeitsbereich des Departementes sowie über Verhandlungen zu wichtigen Verträge im Aufgabenbereich des Departementes.

⁷³ § 57 Abs. 2 KV.

⁷⁴ § 22 Abs. 1 OG.

⁷⁵ Vgl. im Einzelnen §§ 21 u. 21a OG.

⁷⁶ § 21 Abs. 1 OG.

⁷⁷ § 21 Abs. 3 OG.

⁷⁸ Im Weiteren ist der Departementsvorsteher verantwortlich für die Vorbereitung der Regierungsgeschäfte und den Vollzug der Regierungsbeschlüsse im Zuständigkeitsbereich seines Departementes (§ 28 Abs. 2 Bst. c u. d OG).

⁷⁹ § 28 Abs. 3 OG.

- 109 In der Verordnung über die Zuordnung der Anstalten zu den Departementen (VO ZA) werden die Anstalten des kantonalen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit den Departementen zugeteilt.
- 110 Die massgebenden Departemente sind nach § 1 VO ZA für die «Erledigung administrativer Geschäfte und zur Wahrnehmung der überdies in der Rechtsordnung vorgesehenen Aufgaben» zuständig. Der VVL ist gemäss § 1 Abs. 1 Bst. a. VO ZA dem Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement (BUWD) zugeteilt. Damit kommt dem BUWD die unmittelbare Aufsicht über den VVL zu. Darunter ist – wie von der AKK richtigerweise festgehalten – insbesondere die Aufsicht über die Tätigkeit seines strategischen Leitungsorganes (Verbundrat) zu verstehen.⁸⁰
- 111 Gemäss § 25 Abs. 2 FLV stellen die Departemente sicher, dass die ihnen zugeordneten verselbständigten Einheiten über ein geeignetes Risikomanagement verfügen. Damit ist das BUWD verantwortlich dafür, dass der VVL über ein geeignetes Risikomanagement verfügt (vgl. zum Risikomanagement Rz 190ff.).

2. Aufsichts- und Steuerungsinstrumente

- 112 Im Rahmen der PCG des Kantons Luzern sind die einzelnen ausgelagerten Einheiten bzw. Beteiligungen den verschiedenen Departementen zugeteilt (oben Rz 109). Dies hat zur Folge, dass die einzelnen Departemente für die Vorbereitung der in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Regierungsgeschäfte zuständig sind. Damit kann der zuständige Departementsvorsteher grossen Einfluss auf die Entscheide des Regierungsrates nehmen.
- 113 Dem zuständigen Departement kommen im Rahmen des *Beteiligungscontrollings* verschiedene Aufgaben betreffend die ihm zugeordneten Beteiligungen zu (dazu nachfolgend Rz 185ff.). Dabei bildet das Departement das «Scharnier» zwischen der Beteiligung und dem Regierungsrat. Entscheidend ist dabei, dass die von den Beteiligungen zur Verfügung gestellten Informationen (beispielsweise Geschäftsberichte) kritisch geprüft werden und nicht einfach an den Gesamtregierungsrat «weitergeleitet» werden. Dies sollte möglich sein, da die zuständigen Departemente aufgrund der sachlichen Zuständigkeit in der Regel über genügend Kenntnisse über den Tätigkeitsbereich der ausgelagerten Einheiten verfügen oder sogar – wie im Falle VVL – Departementsvertreter Einsitz im strategischen Leitungsorgan haben. Das kann in Bezug auf die Informationen über eine ausgelagerte Einheit von grossem Vorteil sein, darf in dessen nicht dazu verleiten, die Aufsichtsrolle nicht mehr eng genug wahrzunehmen. Zudem kann dies zu Interessenkonflikten führen (dazu Rz 224ff.).
- 114 Nachdem im Fall des VVL auch massgebliche Staatsbeiträge fliessen (vom Kanton an den VVL), kommt auch dem *Beitragscontrolling* eine wichtige Rolle zu. Das zuständige Departement ist damit verantwortlich, dass die Staatsbeiträge, welche die ausgelagerte Einheit

⁸⁰ Schreiben AKK an Regierungsrat vom 23.9.2020.

erhält, gemäss den Grundsätzen des Staatsbeitragsgesetzes (StBG) verwendet werden.⁸¹ Im Falle des VVL ist gestützt auf die öV-Gesetzgebung und die Leistungsvereinbarung definiert, wie die Staatsbeiträge zu verwenden sind. Es ist somit sicherzustellen, dass diese Vorgaben eingehalten sind.

- 115 Die kantonale Finanzkontrolle nimmt gegenüber dem VVL eine wichtige Finanzaufsichtsfunktion wahr (dazu nachfolgend Rz 138ff.). Soweit die Finanzkontrolle eine Organisation prüft, welche Staatsbeiträge erhält, hat sie sich mit dem für die Erfolgskontrolle zuständigen Departement abzusprechen. Dies ist im Fall des VVL das BUWD. Die Absprache mit der kantonalen Finanzkontrolle und damit die Möglichkeit, das Prüfprogramm (Auditplan) mitzugestalten, stellt ein unspektakuläres, aber in der Praxis sehr wirkungsvolles Aufsichtsinstrument für das betreffende Departement dar. Es ermöglicht, der Finanzkontrolle gezielte Hinweise zu geben, wo «genauer hingeschaut» werden sollte.
- 116 Gemäss § 20 Abs. 1 FLG haben Departemente, Gerichte und die Staatskanzlei für ein IKS zu sorgen, mit welchem die folgenden Ziele erreicht werden sollen:
- Schutz des Vermögens des Kantons (Bst. a.);
 - Sicherstellung zweckmässige Mittelverwendung (Bst. b);
 - Verhinderung und Aufdeckung von Fehlern und Unregelmässigkeiten bei der Rechnungsführung (Bst. c);
 - Gewährleistung ordnungsgemässer Rechnungsführung und verlässlicher Berichterstattung (Bst. d).

Damit diese Ziele erreicht werden können, hat das IKS regulatorische, organisatorische und technische Massnahmen zu umfassen.⁸² Das FD erlässt die entsprechenden Weisungen.⁸³

- 117 Das Risikomanagement und das IKS des BUWD sind den Autoren nicht bekannt. Das IKS sollte jedenfalls der Vollständigkeit halber darauf hin überprüft werden, ob die unmittelbare Aufsicht über die im Zuständigkeitsbereich des Departementes liegenden Beteiligungen im Sinne der genannten Ziele (oben Rz 116) sichergestellt ist.

3. Beurteilung der Aufsichts- und Steuerungstätigkeit in der «causa vbl»

- 118 Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist eine Beurteilung der Aufsichts- und Steuerungstätigkeit des BUWD im Einzelnen nicht möglich. Es ist indessen davon auszugehen, dass das BUWD bzw. der Departementsvorsteher im Rahmen der Begleitung der «causa vbl» eine zentrale Rolle einnahm und weiterhin einnehmen wird (Vorbereitung der Regierungsbeschlüsse, Informationstransfer zwischen VVL und Regierung usw.). Betreffend die

⁸¹ Vgl. § 1 Abs. 1 StBG.

⁸² § 20 Abs. 2 FLG.

⁸³ § 20 Abs. 3 FLG; Die Weisungen werden nach Rücksprache mit der kantonalen Finanzkontrolle erlassen.

Beurteilung der Steuerungs- und Aufsichtstätigkeit der Regierung wird auf die Ausführungen oben unter Rz 93ff. verwiesen. Der Departementsvorsteher hat in Aussicht gestellt, die Schnittstellen zwischen dem BUWD und dem VVL bzw. die Zusammensetzung des Verbundrates einer näheren Prüfung zu unterziehen.⁸⁴

- 119 Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist nicht ersichtlich, ob schon vor der «causa vbl» durch das BUWD eine spezifische Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle erfolgte (z.B. Besprechung Auditprogramm, spezielle Prüfaufträge etc.). Im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der «causa vbl» wurde jedoch die Finanzkontrolle eingeschaltet und auch beauftragt, die vorgesehene Abwicklung der «causa vbl» zu beurteilen (dazu nachfolgend Rz 146ff.).

4. Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente

- 120 Betreffend den Anpassungs- und Ergänzungsbedarf der Aufsichtsinstrumente kann auf die Ausführungen zum Regierungsrat unter Rz 104 verwiesen werden. Selbstverständlich wird dem für die unmittelbare Aufsicht zuständigen BUWD bei der Vorbereitung und Umsetzung allfälliger Zusatzinstrumente eine zentrale Rolle zukommen.

F. Aufsicht und Steuerung durch die Dienststelle (vif)

1. Rechtsgrundlagen Allgemein

- 121 Die Stellung und Funktion der Dienststelle ist in § 33 OG geregelt. Die Dienststellen – als «Strukturelemente» der Departemente – besorgen die Verwaltungsgeschäfte in ihrem Zuständigkeitsbereich grundsätzlich – d.h. vorbehaltlich besonderer Weisungen – selbständig.⁸⁵
- 122 Der Regierungsrat weist den Dienststellen durch Verordnung Sachbereiche zu und legt ihre Aufgaben fest, soweit sich diese nicht schon aus der Rechtsordnung ergeben.⁸⁶
- 123 Die Gliederung der Departemente in Dienststellen findet sich in § 8 der Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen (OV).
- 124 Die Dienststellen werden von Dienststellenleitern nach den Grundsätzen von § 21 und § 21a OG geführt. Im Weiteren sind die Dienststellen nach den vom Departementsvorsteher vorgegebenen Zielen zu führen.⁸⁷ In Bezug auf die Grundsätze betreffend die Aufgabenerfüllung (§ 21 OG) und Verwaltungsführung (§ 21a OG) wird auf Rz 106ff. verwiesen. Dem

⁸⁴ Besprechungsnotiz AKK/Regierungsvertreter vom 18.11.2020, S. 2.

⁸⁵ § 33 Abs. 1 OG.

⁸⁶ § 33 Abs. 2 OG.

⁸⁷ § 35 Abs. 1 OG.

Dienststellenleiter kommt damit die operative Verantwortung für den einwandfreien Betrieb der Dienststelle zu. Im Weiteren ist er gegenüber dem Departementsvorsteher für die Erfüllung des Leistungsauftrages verantwortlich, welcher der Dienststelle erteilt wurde.⁸⁸ Zudem ist der Departementsvorsteher rechtzeitig über alle wichtigen Vorgänge im Aufgabenbereich der Dienststelle zu informieren.⁸⁹

2. Aufgabenteilung vif und VVL

- 125 Im Rahmen der vorliegenden Fragestellungen ist von entscheidender Bedeutung, für welche Aufgaben des öffentlichen Personenverkehrs die Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) seit der Schaffung des VVL überhaupt (noch) zuständig ist.
- 126 Bis Ende 2009 war der «Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr» (ÖVL) für den Orts- bzw. Agglomerationsverkehr und die Abteilung «öffentlicher Verkehr» des vif für den Regionalverkehr zuständig.⁹⁰
- 127 Seit dem Jahr 2010 nimmt der VVL gestützt auf die neue öV-Gesetzgebung sehr weitgehende Aufgaben im «öffentlichen Personenverkehr» wahr. Dazu gehört auch die Ausschreibung von Verkehrsleistungen, das Bestellverfahren und der Abschluss der Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen (dazu Rz 214). Für diese Aufgaben ist demnach das vif nicht zuständig. In verschiedenen anderen Kantonen hingegen obliegt das Bestellverfahren einer Verwaltungseinheit der Zentralverwaltung.⁹¹
- 128 Vor dem Hintergrund der Auslagerung des Bestellwesens und entsprechender Controllingaufgaben an den VVL spielt das vif in der «causa vbl» nur eine untergeordnete Rolle. Der Dienststellenchef des vif war in der Vergangenheit jeweils Mitglied des Verbundrates.
- 129 Man kann sich die Frage stellen, ob die «causa vbl» anders gelaufen oder gar nicht eingetreten wäre, soweit nicht eine so weitgehende Auslagerung von Aufgaben im öffentlichen Personenverkehr aus der Zentralverwaltung stattgefunden hätte. Diese Frage kann im Nachhinein nicht mehr beantwortet werden. Wenn man jedoch in Betracht zieht, dass sich gemäss der externen Untersuchung durch FRIEDRICH/STRECKER vor allem die vbl nicht korrekt verhalten haben und man auch die Rolle des BAV berücksichtigt, ist davon auszugehen, dass dies nicht der Fall ist. Im Übrigen ist auch zu berücksichtigen, dass die zu viel bezahlten Abgeltungen den Ortsverkehr betreffen – dafür war vor der Einführung des öVG der ÖVL zuständig.
- 130 Es ist grundsätzlich sinnvoll, wenn von Zeit zu Zeit die Strukturen der Aufgabenerfüllung neu beurteilt werden. Dazu gehört auch die Prüfung, ob Verwaltungsaufgaben ausgelagert

⁸⁸ § 35 Abs. 2 OG.

⁸⁹ § 35 Abs. 4 OG mit Verweis auf § 28 Abs. 3 OG (dazu oben Rz 108).

⁹⁰ Botschaft öVG, S. 6.

⁹¹ Beispielsweise im Kanton Bern dem «Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination», im Kanton Solothurn dem «Amt für Verkehr und Tiefbau» oder im Kanton St.Gallen dem «Amt für öffentlichen Verkehr».

werden können oder gegebenenfalls in die Zentralverwaltung zurückgenommen werden sollen (vgl. auch Rz 33). Dabei gilt es selbstverständlich, die Vor- und Nachteile genau abzuwägen und eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen.

G. Aufsicht durch kantonale Finanzkontrolle

1. Rechtsgrundlagen

- 131 Die öffentlichen Mittel des Kantons und der Gemeinden sind wirtschaftlich und wirksam zu verwenden.⁹² Die Finanzhaushalte sind unabhängig und fachkundig zu prüfen.⁹³ Eine Schlüsselrolle nimmt dabei die kantonale Finanzkontrolle (nachfolgend Finanzkontrolle) ein.
- 132 Die Finanzkontrolle ist im Finanzkontrollgesetz (FKG) geregelt. Die Finanzkontrolle übt ihre Tätigkeit selbständig und unabhängig aus.⁹⁴ Sie ist das oberste Fachorgan in Bezug auf die Finanzaufsicht. In dieser Funktion unterstützt sie u.a.:
- den *Kantonsrat* bei der Ausübung der *Oberaufsicht* über die kantonale Verwaltung (Bst. a);
 - den *Regierungsrat*, die *Departemente* bei der Erfüllung ihrer Aufsichtstätigkeit (Bst. b).
- 133 Vorbehältlich spezialgesetzlicher Regelungen untersteht gemäss § 2 Abs. 1 FKG dem Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle, wer «staatliche Finanzmittel einnimmt, verwaltet oder ausgibt». Dies sind u.a. auch «Organisationen und Personen ausserhalb der kantonalen Verwaltung, denen der Kanton öffentliche Aufgaben überträgt» (Bst. c) sowie «Organisationen und Personen, die Staatsbeiträge erhalten».
- 134 Im Fall des VVL handelt es sich um eine Organisation ausserhalb der kantonalen Verwaltung, welcher der Kanton öffentliche Aufgaben übertragen hat und welche zudem Staatsbeiträge erhält bzw. verwaltet. Damit fällt der VVL in den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle. Es ist auch keine spezialgesetzliche Regelung ersichtlich, welche als «lex specialis» der Bestimmung vom § 2 Abs. 1 FKG voringe. Das Gegenteil ist der Fall; während im Gesetz im formellen Sinne, d.h. im öVG, welches u.a. als «Organisationserlass» des VVL dient, ein (qualifiziertes) Schweigen vorliegt, wird in der dazugehörigen Verordnung sogar ausdrücklich festgehalten, dass die Finanzkontrolle die «Revisionsstelle» des VVL sei.⁹⁵

⁹² § 76 Abs. 1 KV.

⁹³ § 76 Abs. 3 KV.

⁹⁴ § 1 Abs. 2 FKG.

⁹⁵ § 3 Abs. 1 öVV.

Damit kommt der Finanzkontrolle unbestrittenermassen eine wichtige Finanzaufsichtsfunktion gegenüber dem VVL zu. Dies insbesondere auch deshalb, weil der VVL nicht zusätzlich durch eine «eigene» Revisionsstelle geprüft wird.⁹⁶

- 135 Etwas schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die vbl – als Abgeltungsempfänger – der Aufsicht durch die Finanzkontrolle unterstehen. Zur Beantwortung dieser Frage ist zwischen den verschiedenen Gruppengesellschaften zu unterscheiden. Unbestrittenermassen in den Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle fällt gestützt auf § 2 Abs. 1 Bst. c FKG die direkte Subventionsempfängerin «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» (oben Rz 133).⁹⁷ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welcher Form eine Aufsicht durch die Finanzkontrolle gegenüber der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» erfolgt ist (nachfolgend Rz 144f.).
- 136 Nicht direkte Subventionsempfängerin ist indessen die «Verkehrsbetriebe Luzern AG», weshalb diese grundsätzlich auch nicht dem Aufsichtsbereich der Finanzkontrolle untersteht.⁹⁸ Nachdem die «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» Subventionsnehmerin ist und damit auch für die Einhaltung der bundes- und kantonalesgesetzlichen Subventionsbestimmungen verantwortlich ist, ist dies jedoch hier nicht ausschlaggebend. Die Finanzkontrolle kann gestützt auf § 20 Abs. 1 FKG von der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» Einsicht in sämtliche relevante Unterlagen verlangen. Dazu gehören auch die Grundlagen zur konzerninternen Leistungsverrechnung.
- 137 Von diesen «ordentlichen» Finanzaufsichtstätigkeiten ist der Spezialfall der «besonderen Aufträge» nach § 13 Abs. 1 FKG zu unterscheiden (nachfolgend «Sonderprüfung»). Bei der Beurteilung der Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle ist demnach zu unterscheiden zwischen:
- der Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle gegenüber dem VVL (unten Rz 138ff.);
 - der Aufsichtstätigkeit der Finanzkontrolle gegenüber der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» (unten Rz 144f.);
 - der abgelehnten vom VVL beantragten Sonderprüfung (unten Rz 146);
 - der im Auftrag des Regierungsrates durchgeführten Sonderprüfung (unten Rz 147ff.).

2. Aufsichtstätigkeit gegenüber dem VVL

- 138 Die Finanzkontrolle ist die Revisionsstelle des VVL (vgl. auch Rz 218). Der Auftrag der Finanzkontrolle als «Revisionsstelle» ist in § 3 Abs. 2 Satz 1 öVV wie folgt festgehalten:

⁹⁶ Gemäss § 2 Abs. 2 FKG übt die Finanzkontrolle die Finanzaufsicht selbst dann aus, wenn nach (Spezial-)gesetz oder Statuten eine eigene Revisionsstelle eingerichtet ist. In diesen Fällen beschränkt sich die Finanzkontrolle in der Regel darauf, die Ergebnisse der entsprechenden Revisionsberichte zu würdigen.

⁹⁷ Zum selben Ergebnis kommt auch die Rechtskonsultantin des Kantons- und Regierungsrates (vgl. Zitat Rechtskonsultantin in der Stellungnahme der Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 2).

⁹⁸ Diese Einschätzung der Rechtskonsultantin des Kantons- und Regierungsrates wird von den Gutachtern geteilt (vgl. Zitat Rechtskonsultantin in der Stellungnahme der Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 2).

- «Die Revisionsstelle prüft, ob die Buchführung und die Jahresrechnung den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.» Die Finanzkontrolle hat als Revisionsstelle dem Regierungsrat Bericht zu erstatten über die Prüfung der Jahresrechnung und die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften und zugleich zu empfehlen, die Jahresrechnung mit oder ohne Einschränkung abzunehmen oder zurückzuweisen (oben Rz 86ff.).
- 139 Damit geht der Auftrag der Finanzkontrolle als Revisionsstelle im Sinne von § 3 Abs. 2 öVV weniger weit als der «ordentliche» Aufgabenbereich nach FKG.⁹⁹ Nachdem es sich jedoch bei der öVV nicht um einen Erlass im formellen Sinn handelt, kann nicht von einer «lex specialis» gegenüber dem FKG ausgegangen werden, mit der Folge, dass die Finanzkontrolle zumindest legitimiert ist, sämtliche (ordentlichen) Prüfungen gemäss § 12 Abs. 1 FKG durchzuführen. Mit Blick auf die erheblichen kantonalen Mittel, welche dem VVL zufließen bzw. welche er «verwaltet», ist dies sogar angezeigt.
- 140 Die Finanzkontrolle prüft den VVL als Revisionsstelle seit dessen Gründung im Jahre 2010. Die Prüfungen wurden in Übereinstimmung mit den Schweizer Prüfungsstandards vorgenommen. Gemäss Beurteilung vermittelten die Jahresrechnungen der letzten Jahre jeweils ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage in Übereinstimmung mit Swiss GAAP FER und entsprachen den gesetzlichen Vorschriften.¹⁰⁰
- 141 Im Zusammenhang mit der «causa vbl» geht es jedoch nicht in erster Linie um die Haushaltsführung des VVL, sondern vielmehr darum, zu klären, ob der VVL seinen Pflichten im Rahmen der Bestellung und Abgeltung von Verkehrsleistungen nachgekommen ist. Dies vor dem Hintergrund, dass der VVL – je nach Betrachtungsweise – selbst erhebliche Staatsbeiträge erhält bzw. solche «verwaltet».
- 142 Gemäss Ausführungen der Finanzkontrolle hat diese die Verbundratsprotokolle bei ihren Prüfungen jeweils eingesehen.¹⁰¹ Offenbar haben diese Protokolle bis und mit dem Jahr 2017 keine Hinweise auf allfällige Ungereimtheiten oder Probleme bei der Informationsbeschaffung gegenüber den vbl enthalten.
- 143 Das Thema Subventionsrückforderungen ist erstmals in einem Verbundratsprotokoll aus dem Jahre 2018 aufgetaucht. Nachdem die VVL aufgrund des durch die Finanzkontrolle abgelehnten Auftrages für eine Sonderprüfung bei den vbl eine andere Lösung suchten, sah die Finanzkontrolle keinen unmittelbaren Handlungsbedarf. Im Management Letter 2019 wurde auf einen Hinweis verzichtet, da der Regierungsrat bereits einen Zusatzauftrag zur Überprüfung der veranlassenen Massnahmen des VVL (Sonderprüfung) erteilt hatte.¹⁰²

⁹⁹ Vgl. dazu insbesondere § 12 Abs. 1 FKG.

¹⁰⁰ Stellungnahme Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 3.

¹⁰¹ Stellungnahme Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 3.

¹⁰² Stellungnahme Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 3.

3. Aufsichtstätigkeit gegenüber der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag»

- 144 Es ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Informationen nicht ersichtlich, ob die Finanzkontrolle je eine Prüfung bei der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» durchgeführt hat.
- 145 Nachdem dies wie oben dargelegt (Rz 135) möglich ist und die «vbl verkehrsbetriebe luzern ag» hohe Subventionen des Kantons Luzern und der Gemeinden erhält, wäre dies für die Zukunft jedenfalls dringend zu empfehlen.

4. Ablehnung Sonderprüfung im Auftrag des VVL

- 146 Der Verbundrat des VVL hat im November 2018 die Finanzkontrolle um eine Sonderprüfung betreffend die vbl angefragt. Die Finanzkontrolle hat diesen Auftrag aus rechtlichen Überlegungen ablehnen müssen, weil eine Sonderprüfung im Sinne von § 13 Abs. 1 FKG nicht direkt durch den VVL in Auftrag gegeben werden kann. Die Finanzkontrolle hat indessen darauf hingewiesen, dass ein solcher Auftrag durch das BUWD hätte erteilt werden können.¹⁰³ Der Verbundrat hat jedoch eine andere Lösung über eine externe Beratungsfirma (Gfeller+Partner AG) bevorzugt.

5. Sonderprüfung (Bericht) im Auftrag Regierungsrat

- 147 Der Bericht der Finanzkontrolle ist strukturiert und beantwortet die Fragen des Regierungsrates. In Bezug auf die Bereinigung der Situation mit den vbl wird dem Verbundrat insgesamt kein derart schlechtes Zeugnis ausgestellt, wie dies teilweise in AKK-Protokollen zum Ausdruck kommt.¹⁰⁴ Es wird aufgezeigt, dass die Informationsbeschaffung für den VVL schwierig war, insbesondere auch weil das BAV diesbezüglich sehr zurückhaltend unterstützt hat. Nichtsdestotrotz wird auch festgehalten, dass der VVL beispielsweise im Rahmen der Zielvereinbarungen hätte härter auftreten können.¹⁰⁵
- 148 Die Aufarbeitung der «causa vbl» mit externer Unterstützung¹⁰⁶ sowie das Vorgehen in Bezug auf die Rückforderungen und künftigen Transparenzanforderungen (bezüglich Holdingstruktur und Rechnungslegungsstandard) wurde in wesentlichen Teilen als zielführend erachtet, wobei noch spezifische Empfehlungen in Bezug auf Details betreffend den Vereinbarungsentwurf erfolgten;¹⁰⁷ diese wurden grossmehrheitlich durch den VVL aufgenommen.

¹⁰³ Stellungnahme der Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S. 1f..

¹⁰⁴ Beispielsweise im Auszug AKK-Protokoll 2020-03, S. 2.

¹⁰⁵ Bericht Finanzkontrolle, S. 6ff..

¹⁰⁶ Gfeller+Partner AG, vgl. Bericht ANDENMATTEN/JORDI.

¹⁰⁷ Bericht Finanzkontrolle, Kurzempfehlungen, S. 16.

149 Ebenfalls wurde das Thema «Strafanzeige» im Rahmen des Berichts der Finanzkontrolle kurz angeschnitten, ohne sich jedoch vertieft mit der rechtlichen Ausgangslage, dem Zeitpunkt sowie verhandlungstaktischen Folgen einer allfälligen Anzeige auseinanderzusetzen.¹⁰⁸ Hier wäre ein Hinweis, wonach eine Strafanzeige nur unter Beizug eines Rechtsvertreters zu prüfen sei, zielführender gewesen, um die Vergleichsverhandlungen nicht zu gefährden. Indessen wurde die Empfehlung zur Einreichung einer Strafanzeige ohne Vorbehalt abgegeben und von der Leiterin Finanzkontrolle anlässlich der Besprechung mit AKK-Vertretern offenbar erneut bekräftigt.¹⁰⁹

6. Anpassungs- / Ergänzungsbedarf Aufsichtsinstrumente

150 Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass der Kompetenzbereich der Finanzkontrolle gemäss FKG grundsätzlich genügend weit ist und neben ausgelagerten Verwaltungseinheiten auch Institutionen geprüft werden können, welche Subventionen erhalten.

151 Neben den allgemeinen Aufgaben kann die Finanzkontrolle auch mit besonderen Prüfungsaufträgen (Sonderprüfungen) beauftragt werden. Entsprechende Aufträge können indessen gestützt auf § 13 Abs. 1 FKG nur durch kantonale Gremien ausgelöst werden, was jedoch nicht zu beanstanden ist. In der «causa vbl» hätte der Verbundrat VVL einen entsprechenden Prüfungsauftrag via BUWD an die Finanzkontrolle auslösen können.

152 Es wäre mit einer Anpassung der öVV möglich, als Revisionsstelle des VVL anstelle der Finanzkontrolle eine externe Revisionsstelle einzusetzen und diese periodisch zu wechseln. Zusätzlich dazu könnte der Finanzkontrolle (periodisch) der besondere Auftrag erteilt werden, die an den VVL bzw. die Transportunternehmen bezahlten Subventionen vertieft zu prüfen. Als Ergebnis würde die externe Revisionsstelle die ordentliche Revision durchführen und die Finanzkontrolle die Subventionen vertieft prüfen. Diese Zweiteilung wäre mit dem ebenfalls zu unterscheidenden Beteiligungs- und Beitragscontrolling kompatibel.

H. Aufsicht der VVL über die Verkehrsbetriebe Luzern vbl

1. Vorbemerkung

153 Die Aufsichtstätigkeit des VVL gegenüber den vbl ist in die drei folgenden Phasen zu unterteilen:

- Phase vor der PostAuto-Affäre;
- Phase nach der PostAuto-Affäre;
- Phase der Rückforderung gegenüber den vbl.

¹⁰⁸ Bericht Finanzkontrolle, S. 15.

¹⁰⁹ Bericht Finanzkontrolle, S. 16; Besprechungsnotiz AKK/Finanzkontrolle vom 31.7.2020, S. 3 Fazit «Strafanzeige gegen Unbekannt muss unbedingt gemacht werden».

Die Phase der Rückforderung bildet den Schwerpunkt der nachfolgenden Ausführungen, weil einerseits die vorgängigen Phasen bereits in anderen Berichten¹¹⁰ abgehandelt wurden und andererseits die Phase der Rückforderung aus Governance-Sicht besonders interessant ist, da hier das Zusammenspiel der verschiedenen Aufsichtsgremien sichtbar wird. Zudem ist nochmals darauf hinzuweisen, dass sich das BAV und der VVL die Aufsichtsrolle teilen. Dabei liegt der «Lead» in Bezug auf den Regionalverkehr beim BAV. Diese Konstellation ist insofern nicht unproblematisch, als der grösste Teil der Abgeltungen in den Ortsverkehr fliesst, wo die Zuständigkeit beim VVL liegt.¹¹¹ Nachdem der Ortsverkehr subventionsrechtlich dem Regionalverkehr gleichgestellt ist, ist es jedoch schwierig für den VVL, gegenüber den Transportunternehmen (als Ganzes) «strenger» vorzugehen, als dies das BAV tut bzw. tat. Insofern ist zu begrüessen, dass das BAV seinerseits im Nachgang zur PostAuto-Affäre seine Aufsichtspraxis verschärft hat.¹¹²

2. Phase vor der PostAuto-Affäre

- 154 Im Jahre 2012 hat das BAV gestützt auf einen Auftrag des VVL die «Strukturen, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung» der vbl geprüft.¹¹³ In den Folgejahren bis zur PostAuto-Affäre kämpfte der VVL mit wenig Unterstützung durch das BAV für mehr Transparenz, insbesondere betreffend gruppeninterne Kalkulationen und Verrechnungen der vbl.
- 155 Einerseits ist positiv zu würdigen, dass der VVL von sich aus das BAV einschaltete, um eine Überprüfung der (Holding-)Strukturen und der Rechnungslegung der vbl durchzuführen. Andererseits ist es dennoch nicht gelungen, die Forderungen durchzusetzen, obschon dies offenbar mittels Zielvereinbarungen versucht wurde.¹¹⁴

3. Phase nach der PostAuto-Affäre

- 156 Zeitnah nach Bekanntwerden der PostAuto-Affäre hat der VVL diejenigen Transportunternehmen angeschrieben, welche über eine ähnliche Holdingstruktur wie PostAuto verfügten.¹¹⁵
- 157 Dies betraf neben den vbl weitere zwei Transportunternehmen.¹¹⁶ Auch die Finanzkontrolle attestiert dem VVL, dass er nach Bekanntwerden der PostAuto-Affäre zeitnah gehandelt hat. Gestützt auf die Rückmeldungen der Transportunternehmen hätten bei der Rottal Auto

¹¹⁰ Detailliert nach den einzelnen Phasen insbesondere der Bericht FRIEDRICH/STRECKER.

¹¹¹ Dazu die Finanzkontrolle in ihrem Bericht, S. 6: «Die Motivation des BAV war aufgrund der geringeren wirtschaftlichen Interessen an der VLB mit derjenigen des VVL nicht vergleichbar.».

¹¹² Vgl. zu den Aufsichtszuständigkeiten im Einzelnen den Bericht FRIEDRICH/STRECKER, S. 144 ff..

¹¹³ Bericht BAV 2012.

¹¹⁴ Vgl. im Einzelnen Bericht FRIEDRICH/STRECKER, S. 36ff. u. S. 156f..

¹¹⁵ Stellungnahme Regierung vom 23.10.2020, S. 2.

¹¹⁶ Rottal Auto AG, Auto Rothenburg AG.

AG ebenfalls zusätzliche Abklärungen vorgenommen werden müssen, welche jedoch in keinem Verhältnis zu den Rückforderungen bei den vbl stehen.¹¹⁷

158 Nachdem das BAV im Nachgang zur PostAuto-Affäre das Aufsichtssystem verbessert hat, besteht nun die Möglichkeit, Zusatzprüfungen zu verlangen. Hingegen wurde eine Ausschreibung – offenbar aus politischen Gründen – nach wie vor als nicht praktikabel beurteilt.¹¹⁸ Spätestens nachdem die vbl immer noch nicht einlenkten und die Transparenzforderungen nicht erfüllten, hätte auch das Thema Ausschreibung vertieft geprüft werden sollen, auch wenn es politisch heikel und rechtlich anspruchsvoll ist. Im Zusammenhang mit der Unterstützung bei den Rückforderungsverhandlungen wurden nun durch ein externes Anwaltsbüro entsprechende Abklärungen vorgenommen (unten Rz 163).

159 Als Basis für die Rückforderungen wurde ein umfangreicher Bericht durch die Gfeller+Partner AG erstellt;¹¹⁹ dies nachdem die Finanzkontrolle den entsprechenden Auftrag – direkt vom VVL – nicht übernehmen konnte (oben Rz 146).

4. Phase der Rückforderung gegenüber den vbl

160 Gestützt auf den Bericht ANDENMATTEN/JORDI hat der Verbundrat im Januar 2020 verschiedene Massnahmen beschlossen, insbesondere:

- Verzicht auf Rückforderung von Abgeltungen für die Jahre 2001-2009;¹²⁰
- Rückforderung gegenüber den vbl von rund CHF 16 Millionen¹²¹ für die Jahre 2010-2017;
- die Nichtanerkennung der freiwilligen Sanierung der Pensionskasse im Umfang von CHF 2,3 Millionen;
- Forderung gegenüber den vbl, dass diese ihre Holdingstruktur aufgibt und bezüglich Rechnungslegung Swiss GAAP FER einführt;
- Ausarbeitung einer Vereinbarung zur Rückführung der zuviel bezahlten Abgeltung unter Einbezug des BAV.

161 Die Geschäftsstelle des VVL hat im Juni 2020 den vbl einen entsprechenden Vereinbarungsentwurf zugestellt. Parteien der Vereinbarung waren einerseits der VVL und das BAV und andererseits die vbl.¹²² Die Finanzkontrolle beurteilte in ihrem Bericht den ausgearbeiteten Vereinbarungsentwurf in weiten Teilen als gelungen. In Bezug auf den Aspekt der Nichtanerkennung der freiwilligen PK-Sanierung gab die Finanzkontrolle Hinweise zur Präzisierung der Vereinbarung. Gesamthaft stellte die Finanzkontrolle jedoch fest, dass der

¹¹⁷ Bericht Finanzkontrolle, S. 9.

¹¹⁸ Bericht FRIEDRICH/STRECKER, S. 157.

¹¹⁹ Bericht Andenmatten/Jordi.

¹²⁰ Gemäss Bericht Finanzkontrolle, S. 5 nachvollziehbar und vertretbar, soweit mit den vbl eine Vereinbarung zustande kommt.

¹²¹ Entsprechend der Differenz zwischen den finanzbuchhalterischen und den kalkulatorischen Zinsen der Jahre 2010-2017.

¹²² Bericht Finanzkontrolle, S. 11.

Vereinbarungsentwurf vollständig sei und die Forderungen im Sinne des Beschlusses der Regierung umgesetzt würden.¹²³

- 162 Der Verbundrat hat an seiner Sitzung vom 3. Juli 2020 weitere Beschlüsse gefällt, welche im Einklang mit den Erwartungen des Regierungsrates stehen. Insbesondere, dass an der Rückforderung der zu viel bezahlten Abgeltungen festgehalten werde und zur Unterstützung der weiteren Schritte ein Anwaltsbüro beigezogen werde. Der Rückforderungsbetrag von rund CHF 16 Millionen wurde den vbl in Rechnung gestellt. Diese haben den Eingang der Rechnung bestätigt.¹²⁴
- 163 Am 7. Juli 2020 fand ein erster Austausch mit dem beigezogenen Anwaltsbüro statt. Dabei wurde der Vereinbarungsentwurf für die Rückforderung kritisch beleuchtet und andererseits wurde das Anwaltsbüro beauftragt, verschiedene Fragen zu klären, namentlich betreffend das Vorgehen bei einer rechtlichen Durchsetzung der Forderung, Fragen zum Bestand der Forderung, Einschätzung von Prozessrisiken und Klärung von Anhaltspunkten in Bezug auf straf- bzw. verwaltungsstrafrechtliche Tatbestände. In prospektiver Hinsicht wurde das Anwaltsbüro beauftragt zu klären, ob die Möglichkeit bestehe, einzelne Linien des Ortsverkehrs auszuschreiben. Damit verbunden wurden auch Fragen in Bezug auf den Ausschreibungsprozess und die Rechtsfolgen betreffend die bestehenden Konzessionen gestellt.¹²⁵
- 164 An der Verbundratssitzung vom 4. September 2020 wurde Beschluss gefasst über die Empfehlungen der Finanzkontrolle und die Ergebnisse dem Ausschuss AKK-BUWD, der AKK-Präsidentin und dem Departementsvorsteher BUWD mitgeteilt.¹²⁶ Den Empfehlungen der Finanzkontrolle wird in weiten Teilen Rechnung getragen und es wurden entsprechende Massnahmen eingeleitet. Entgegen der Auffassung der Finanzkontrolle hat der Verbundrat (zum damaligen Zeitpunkt) darauf verzichtet, eine Strafanzeige bzw. einen Strafantrag zu stellen. Dies aus taktischen Gründen unter Berücksichtigung der Empfehlung des zugezogenen Anwaltsbüros.¹²⁷ Es ist nachvollziehbar, dass der VVL zum damaligen Zeitpunkt von einer Strafanzeige absah: einerseits stützte sich der Entscheid auf die beigezogene Rechtsberatung (Business Judgement Rule) und andererseits hätte sich dies kontraproduktiv auf die Vereinbarungsverhandlungen auswirken können.
- 165 Im Weiteren hat der VVL im Rahmen seiner Informationsnotiz vom 9. September 2020 transparent über die Vereinbarungsverhandlung und die noch bestehenden Differenzen orientiert – es ist ersichtlich, dass der VVL zur Bereinigung dieser Pendenzen auch nochmals die Gfeller+Partner AG beigezogen hat. Der VVL hat die Adressaten der Informationsnotiz (oben Rz 164) darüber informiert, dass er «nach wie vor eine gütliche Einigung mit der VBL klarerweise einem langjährigen Rechtsverfahren vor[ziehe]». Unter Berücksichtigung des

¹²³ Bericht Finanzkontrolle, S. 13.

¹²⁴ Auszug E-Mail Zuschrift VVL an AKK vom 24.8.2020; Protokoll Verbundratssitzung vom 3.7.2020.

¹²⁵ Auszug E-Mail Zuschrift VVL an AKK vom 24.8.2020.

¹²⁶ Protokoll Verbundratssitzung vom 4.9.2020.

¹²⁷ Informationsnotiz VVL vom 9.9.2020, S. 1f..

damaligen Kenntnisstandes und weil zudem parallel zum Verhandlungsweg Begleitmassnahmen (u.a. Vorbereitung Verfügungsweg; Prüfauftrag Neuausschreibung von Linien) beschlossen wurden, ist das Vorgehen nachvollziehbar und verstösst jedenfalls nicht gegen die Business Judgement Rule.

- 166 Im Sinne eines Fazits kann festgehalten werden, dass der Verbundrat seine Rückforderung gegenüber den vbl begleitet von Zusatzforderungen (betreffend Holdingstruktur, Rechnungslegung) klar geltend gemacht hat. Der entsprechende Vereinbarungsentwurf wurde von der Finanzkontrolle und dem BAV vorgeprüft. Nachdem die vbl diesen Vereinbarungsentwurf nicht akzeptieren wollten, wurden verschiedene Gutachter und Rechtsberater von den Parteien zugezogen. Auch das BAV war in diese Verhandlungsphase involviert. Dieses Vorgehen ist positiv zu würdigen: einerseits hat der VVL als strategisches Leitungsgremium aktiv gehandelt und andererseits wurden weitere Aufsichtsbehörden miteinbezogen. Es wurde zudem in Varianten gedacht, wobei diese davon abhängen, ob eine Vereinbarung mit den vbl zustande kommt.¹²⁸ Der Verbundratspräsident informierte die verschiedenen Aufsichtsgremien transparent, sieht jedoch in erster Linie den Verbundrat in der Verantwortung.
- 167 Die Vereinbarung über die Rückforderung konnte bekanntlich immer noch nicht abgeschlossen werden. Ende November bzw. Anfang Dezember 2020 haben das BAV und der VVL nun Strafanzeige eingereicht. Gegebenenfalls wird die Rückforderung nun auf dem Verfügungsweg durchgesetzt werden müssen.¹²⁹

III. RECHTLICHE BEURTEILUNG DER PUBLIC CORPORATE GOVERNANCE

A. Überblick zur Public Corporate Governance im Kanton Luzern

1. Vorbemerkung

- 168 Der Kanton Luzern verfügt über eine moderne Public Corporate Governance (PCG). Die PCG-Gesetzgebung wurde als Mantelerlass¹³⁰ (M PCG) auf das Jahr 2013 eingeführt. Der M PCG umfasst die neu eingeführten PCG-relevanten Bestimmungen, welche sich schwerpunktmässig im Organisationsgesetz (OG), im Kantonsratsgesetz (KRG) und im Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) befinden. Neben den erwähnten zentralen Gesetzesanpassungen mussten weitere Querschnittserlasse (u.a. auch das Staatsbeitragsgesetz StBG) sowie verschiedene Gesetze aus einzelnen Sachbereichen – darunter auch das öVG – geändert werden.¹³¹

¹²⁸ AKK-BUWD-Protokoll 2020-02, S. 8ff.

¹²⁹ Zur aktuellen Entwicklung siehe Medienmitteilung VVL vom 23.3.2021.

¹³⁰ Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) vom 10. September 2012.

¹³¹ Siehe dazu im Einzelnen die Botschaft PCG sowie den M PCG.

169 Die PCG-Gesetzgebung im Sinne eines Mantelerlasses zu gestalten bringt den Vorteil mit sich, dass die einzelnen Steuerungs- und Aufsichtsmechanismen in die bestehenden Erlasse, welche sich ebenfalls mit Steuerungs- bzw. Aufsichtsthemen befassen, eingebaut sind. Ein Nachteil ist indessen, dass das Gesamthema «Public Corporate Governance» gesetzesmässig nicht so kompakt und übersichtlich dargestellt ist, wie dies in einem «echten» PCG-Erlass möglich wäre.¹³² Es ist an dieser Stelle aber auch festzuhalten, dass die meisten Kantone über keine PCG-Gesetzgebung verfügen. In einigen Kantonen bestehen zu dieser Thematik «Richtlinien» oder «Leitfäden»¹³³ und vereinzelt wird die PCG auf Verordnungsstufe geregelt.¹³⁴

2. Übertragung kantonaler Aufgaben

- 170 Im Kanton Luzern kann die Erfüllung von kantonalen Aufgaben an Personen und Organisationen des öffentlichen Rechts oder des Privatrechts übertragen werden.¹³⁵ Der Regierungsrat ist dabei angehalten, die Übertragung kantonaler Aufgaben periodisch zu überprüfen.¹³⁶ Damit wird der Grundsatz von § 15 KV aufgenommen, wonach die (staatlichen) Aufgaben regelmässig daraufhin zu prüfen sind, ob sie notwendig und finanziell tragbar sind sowie ob sie wirksam, wirtschaftlich und vom geeigneten Leistungserbringer erfüllt werden. Als Ergebnis dieser Prüfung kann einerseits die Aufgabenübertragung an eine Organisation ausserhalb der Verwaltung resultieren, andererseits aber auch die Rückübertragung in die Verwaltung.¹³⁷
- 171 Falls der Kanton Aufgaben an eine rechtlich selbständige Organisation überträgt, kann er sich an dieser ausgelagerten Verwaltungseinheit einerseits durch Finanz- und Sachanlagen und andererseits durch Einsitz in den strategischen Leitungsgremien beteiligen.¹³⁸ Der VVL stellt eine entsprechende rechtlich selbständige Organisation dar.
- 172 Eine rechtlich selbständige Organisation kann in der Rechtsform des öffentlichen oder privaten Rechts erfolgen.¹³⁹ Die Wahl der Rechtsform ist ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Gründung einer rechtlich selbständigen Organisation, weil sie insbesondere auch die Steuerungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten beeinflusst und Auswirkungen auf die Aufsicht

¹³² Vgl. zum Beispiel das Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 15. Juni 2017 des Kantons Basel-Landschaft oder das Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz) vom 19. November 2009 des Landes Liechtenstein.

¹³³ Beispielsweise in den Kantonen Aargau, Bern oder Zürich.

¹³⁴ Beispielsweise im Kanton Graubünden.

¹³⁵ § 14 Abs. 1 KV; § 45 Abs. 1 OG mit der Vorgabe, dass dabei insbesondere die Art der Aufgabe, das marktwirtschaftliche Umfeld, die Effektivität und Effizienz sowie der Bedarf an politischer Steuerung zu berücksichtigen sind.

¹³⁶ § 45 Abs. 2 OG.

¹³⁷ Vgl. Botschaft PCG, S. 33; zur Mitwirkung des Kantonsrats vgl. oben Rz 33.

¹³⁸ § 46 Abs. 1. OG.

¹³⁹ § 47 Abs. 1 OG.

hat.¹⁴⁰ In § 47 Abs. 2 OG sind Kriterien aufgeführt, welche massgebend sind für die Wahl der Rechtsform:

- Art der zu erbringenden Leistung (Bst. a);
- Konkurrenzsituation (Bst. b);
- Beteiligung Dritter (Bst. c);
- Bedarf an politischer Steuerung (Bst. d);
- Finanzpolitische Gesichtspunkte (Bst. e).

173 Gemäss § 48 OG kann ein Regierungsmitglied oder der Staatsschreiber im strategischen Leitungsorgan einer rechtlich selbständigen Organisation Einsitz nehmen. Dies ist beim VVL nicht der Fall. Hingegen sitzen mehrere Kader-Angestellte des Kantons im Verbundrat des VVL (dazu nachfolgend Rz 224ff.).

174 Die zweckmässige Steuerung der selbständigen rechtlichen Organisationen ist – unabhängig von einer Einsitznahme im strategischen Leitungsorgan – durch den Regierungsrat sicherzustellen (oben Rz 67). Die Steuerung richtet sich in erster Linie nach dem FLG.

3. Aufsicht und Steuerung von Anstalten im Besonderen

175 Beim VVL handelt es sich um eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Diese Rechtsform ist in §§ 51ff. OG besonders geregelt. Nachfolgend wird zum besseren Verständnis der Ausführungen zum VVL summarisch auf die wichtigsten Regelungen im OG betreffend die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten eingegangen (zur Rechtsnatur der Anstalten siehe Rz 212f.).

176 Gemäss § 51 Abs. 1 OG sind im Gesetz im formellen Sinn für alle Anstalten die folgenden wesentlichen Aspekte zu regeln:

- Name und Sitz (Bst. a);
- Zweck und Aufgabe (Bst. b);
- Organe (Bst. c);
- Autonomiegrad (Bst. d);¹⁴¹
- Finanzierung (Bst. e).

Die gesetzliche Grundlage für den VVL findet sich im öGV. Das öGV stellt damit den Organisationserlass für den VVL dar. Weitere Bestimmungen betreffend den VVL finden sich im der öVV und im Regl. VVL.

¹⁴⁰ Botschaft PCG, S. 34.

¹⁴¹ Insbesondere in Bezug auf Rechte und Pflichten der Anstaltsnutzenden sowie in Bezug auf die Zusammenarbeit mit Dritten; das Ausmass der Autonomie im Einzelnen zeigt sich insbesondere darin, wie gross das Mass an Entscheidungsfreiheit ist, welches der Anstaltsleitung zukommt (vgl. dazu FREUDIGER, S. 27; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, § 24, N 1670).

- 177 Gemäss § 52 Abs. 1 OG muss jede öffentlich-rechtliche Anstalt über ein strategisches und ein operatives Leitungsorgan verfügen sowie über eine Revisionsstelle. Der VVL verfügt über die folgenden Organe:
- Verbundrat; strategisches Leitungsorgan (nachfolgend Rz 219ff.);
 - Geschäftsleitung; operatives Leitungsorgan (nachfolgend Rz 241ff.);
 - Kantonale Finanzkontrolle als Revisionsstelle (nachfolgend Rz 245f.).
- 178 Im OG ist zudem festgehalten, welche Aufgaben durch das strategische Leitungsorgan vorzunehmen sind. In § 10 Abs. 1 u. 2 öVG sind diese und weitere Aufgaben des Verbundrates festgehalten (siehe zu den Aufgaben des Verbundrates nachfolgend Rz 220).
- 179 Die Wahl des strategischen Leitungsorgans erfolgt durch den Regierungsrat auf Amtsdauer, soweit keine andere gesetzliche Zuständigkeit vorgesehen ist. Der Verbundrat des VVL wird durch den Regierungsrat gewählt, wobei er die Vorschläge der Gemeinden berücksichtigt (dazu im Einzelnen nachfolgend Rz 224ff.). Eine Abberufung des strategischen Leitungsorgan oder eines seiner Mitglieder ist aus wichtigen Gründen jederzeit möglich; dazu ist das Wahlorgan zuständig.¹⁴²
- 180 Im Weiteren bestimmt der Regierungsrat die externe Revisionsstelle, soweit diese Aufgabe nicht durch die kantonale Finanzkontrolle wahrgenommen wird. Beim VVL ist Letzteres der Fall (dazu unten Rz 245f.; zur Kantonalen Finanzkontrolle als Aufsichtsorgan siehe oben Rz 131ff.).
- 181 Jede Anstalt wird durch Verordnung einem Departement zugeteilt (§ 57 OG). Der Regierungsrat hat dazu die VO ZA erlassen. Der VVL ist dem BUWD zugeteilt (oben Rz 110).

4. Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikte

- 182 Das Thema «Unvereinbarkeiten» als Ausfluss der Gewaltenteilung spielt auch im Rahmen der Aufsichts- und Steuerungsthematik eine bedeutende Rolle. In § 33 Abs. 1 KV wird die Gewaltenteilung im engeren Sinn festgeschrieben, wonach Mitglieder des Regierungsrates, des Kantonsrates und des Kantonsgerichts nur einer dieser Behörden angehören dürfen. Für weitere Unvereinbarkeitsregelungen wird auf das Gesetz verwiesen.¹⁴³
- 183 Im Zusammenhang mit rechtlich selbständigen Organisationen findet sich eine entsprechende Regelung in § 49 Abs. 1 Bst. a OG. Danach dürfen Mitglieder des Kantonsrates und der Gerichte nicht den strategischen oder operativen Leitungsorganen entsprechender Organisationen angehören, sofern diese öffentlich-rechtlich organisiert sind und der Kanton daran eine Mehrheitsbeteiligung hält. Bereits an dieser Stelle kann festgehalten werden, dass in Bezug auf den VVL das Thema «Unvereinbarkeiten» nicht im Vordergrund steht.

¹⁴² § 53 Abs. 2 OG.

¹⁴³ Gemäss § 33 Abs. 2 KV bestimmt das Gesetz u.a. welche weiteren Funktionen in der Kantonsverwaltung mit einer Mitgliedschaft im Kantonsrat, im Regierungsrat oder im Kantonsgericht nicht vereinbar sind.

Einerseits sind nun soweit ersichtlich weder Mitglieder des Kantonsrates noch von Gerichten im strategischen Leitungsorgan des VVL vertreten und andererseits stellt der VVL auch keine «Mehrheitsbeteiligung» des Kantons Luzern dar.¹⁴⁴

- 184 Zu unterscheiden von der Unvereinbarkeit, welche eine Aufgabenübernahme durch eine Person gesetzlich ausschliesst, sind Interessenkonflikte.¹⁴⁵ Interessenkonflikte spielen gerade bei Beteiligungen der öffentlichen Hand in der Praxis eine wichtige Rolle. Die Entsendung von Exekutivmitgliedern oder Mitarbeitenden der Verwaltung in die strategischen Leitungsorgane von ausgelagerten Verwaltungseinheiten birgt per se die Gefahr von Interessenkonflikten. Interessenkonflikte sind jedoch auch aus anderen Gründen möglich und betreffen nicht nur die erwähnten Personenkreise. Deshalb wird dringend empfohlen, für die strategischen Leitungsorgane ein Offenlegungs- und Ausstandsreglement zu erlassen (in Bezug auf den VVL siehe nachfolgend Rz 235).

5. Beteiligungscontrolling

5.1. Im Allgemeinen

- 185 Die Steuerung von Leistungen und Finanzen ist für jede Staatsaufgabe zentral. Im Kanton Luzern ist das Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG) massgebend. Neben der Steuerung und den Leistungen regelt das FLG auch die Ausgaben und deren Bewilligung sowie die Rechnungslegung (§ 1 FLG).
- 186 Das FLG gilt nicht nur für den Finanzhaushalt des Kantons, sondern – soweit dies durch die Gesetzgebung vorgesehen ist – auch für Anstalten und andere Organisationen und Organe des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 2 FLG). Die Regelungen betreffend die Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (§§ 20a ff. FLG) und des Beitragscontrollings (§§ 20i f. FLG) wurden im Rahmen der Einführung des PCG neu geschaffen.¹⁴⁶
- 187 Die Steuerung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung und mithin auch des VVL dient nach § 20b FLG insbesondere folgenden Zielen:
- der Wahrung der Eignerinteressen (Bst. a);
 - der Koordination zwischen Eigner- und Unternehmensinteressen (Bst. b);
 - der Umsetzung der Risikopolitik (Bst. c);¹⁴⁷

¹⁴⁴ Bis im Sommer 2016 bzw. Sommer 2020 waren noch Mitglieder des Kantonsrates im strategischen Leitungsorgan des VVL vertreten. Die Zuordnung von Beteiligungen zu «Mehrheits- oder Minderheitsbeteiligungen» erfolgt gemäss Botschaft PCG, S. 16 wie folgt: «Hält der Kanton über 50 Prozent des Kapitals oder der Stimmrechte, handelt es sich um eine Mehrheitsbeteiligung. Wenn er zur Durchsetzung seiner Interessen auf die Kooperation von Miteignern angewiesen ist, handelt es sich um eine Minderheitsbeteiligung an einer Organisation.».

¹⁴⁵ Zur Thematik Interessenkonflikt siehe z.B. SETHE, S. 375ff..

¹⁴⁶ Botschaft PCG, S. 38.

¹⁴⁷ dazu Rz 190ff..

- der Transparenz über die Beteiligungen (Bst. d);
- der Standardisierung der Instrumente und Prozesse für das Beteiligungscontrolling (Bst. e).

- 188 In § 20a FLG wird in Bezug auf das Beteiligungscontrolling festgehalten, welche Organisationen darunterfallen und was darunter zu verstehen ist. Das Beteiligungscontrolling umfasst die Steuerung der rechtlich selbständigen Organisationen, an denen der Kanton im Sinne von § 46 OG beteiligt ist.¹⁴⁸ Der VVL stellt eine entsprechende Organisation dar (oben Rz 171).
- 189 Die Steuerung umfasst nach § 20a FLG «ein ausgewogenes Verhältnis von Führung und Kontrolle, abhängig von der Bedeutung und dem Risiko der jeweiligen Organisation». Diese Formulierung ist einerseits sinnvoll, weil tatsächlich kaum alle Organisationen eine gleich hohe Intensität an Steuerung erfordern, bedarf aber andererseits auch einer Konkretisierung und einer periodischen Neubeurteilung des Risikopotenzials.
- 190 In der Botschaft PCG¹⁴⁹ wird dazu auf § 24 Abs. 1 Bst. b der Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLV) verwiesen. Die Bestimmungen von §§ 24 u. 25 FLV bedürfen einer genaueren Betrachtung, wobei zuerst auf § 25 FLV eingegangen wird, da dort die Zuständigkeiten in Bezug auf die Risikopolitik geregelt sind. Gemäss § 25 FLG sind die Departemente in ihrem Aufgabenbereich für die Eindämmung der Risiken verantwortlich – und ergreifen die dazu notwendigen Massnahmen – und stellen zudem sicher, dass die ihnen zugeordneten verselbständigten Einheiten über ein geeignetes Risikomanagement verfügen (dazu auch oben Rz 111). In Bezug auf den VVL ist gemäss dieser Regelung das für die unmittelbare Aufsicht zuständige BUWD dafür verantwortlich, dass der VVL über geeignete Instrumente für das Risikomanagement verfügt. Für das Risikomanagement an sich ist indessen der VVL selbst zuständig. Dabei kommt innerhalb des VVL die Umsetzungsverantwortung der Geschäftsleitung zu, während der Verbundrat sicherzustellen hat, dass geeignete Instrumente vorliegen und diese auch angewendet werden.
- 191 Die Mittel, welche in das Risikomanagement fliessen, sollen sich insbesondere nach der Risikobewertung richten, welche gemäss § 24 Abs. 1 Bst. b FLV gestützt auf die beiden Parameter «Eintrittswahrscheinlichkeit» und «mögliche Schadenshöhe» erfolgt.¹⁵⁰ In der Botschaft PCG findet sich diesbezüglich eine «Risikomatrix».¹⁵¹ Danach werden die Risiken in die drei Kategorien A (hohes Risiko), B (mittleres Risiko) und C (tiefes Risiko) eingeteilt.

¹⁴⁸ Es handelt sich dabei um selbständige Organisationen, denen der Kanton Aufgaben überträgt und bei denen er sich durch Finanz- und Sacheinlagen bzw. durch Einsitz im strategischen Leitungsorgan beteiligt.

¹⁴⁹ Botschaft PCG, S. 38f.

¹⁵⁰ In § 24 sind die Prozess-Schritte der «Risikopolitik» des Kantons Luzern dargelegt: Risikoerfassung → Risikobewertung → Risikobewältigung → Risikocontrolling.

¹⁵¹ Botschaft PCG, S. 39, Abb. 10.

192 Gemäss Anhang 4 der Botschaft PCG wurde der VVL der Kategorie B zugeteilt. Die Risikobeurteilung wird regelmässig durch den Regierungsrat überprüft und im Jahresbericht festgehalten.¹⁵² Soweit ersichtlich wurde der VVL bisher immer der Kategorie B zugeordnet.

5.2. Zur Beteiligungsstrategie im Besonderen

193 Die Eignerstrategien (nachfolgend Rz 198ff.) der einzelnen Organisationen sind auf die Beteiligungsstrategie des Kantons abzustimmen. Letztere beinhaltet Vorgaben für alle Beteiligungen und stützt sich auf die Kantonsstrategie ab (§ 20c Abs. 1 FLG). Die Kantonsstrategie zeichnet sich – zu Recht – durch eine hohe Flughöhe aus. Die aktuelle Kantonsstrategie ab 2019 beinhaltet beispielsweise den Schwerpunkt 3: «Wir sichern die Mobilität langfristig und grossräumig».¹⁵³ Daraus lässt sich in Bezug auf die Aufsicht der einzelnen Beteiligungen wenig ableiten, weshalb nicht weiter auf die Kantonsstrategie eingegangen wird.

194 Indessen bedarf die Beteiligungsstrategie einer genaueren Betrachtung. Die Beteiligungsstrategie hat der Regierungsrat dem Kantonsrat als Planungsbericht i.S. von § 77 Abs. 1 Bst. c KRG zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 20c Abs. 3 FLG). Ein Blick in die Beteiligungsstrategie 2018¹⁵⁴ zeigt, dass darin die wesentlichen Eckpunkte der einzelnen Beteiligungen abgebildet sind:

- Risikoeinteilung samt Begründung, Hauptrisiken, Veränderungen und Massnahmen;
- Strategie samt Zielen, Veränderungen, Umsetzungsstand und Massnahmen;
- Anhaben über Organisation und Einflussnahme Kanton, zuständiges Departement, Zweck, kantonale Aufgabe;
- Finanzielle Eckwerte;
- Oberstes Führungsorgan samt Veränderungen und Kantonsvertretern.

195 Gestützt auf die Geschäftsberichte erstellen die zuständigen Departemente gemeinsam mit dem Finanzdepartement (nachfolgend FD) jährlich einen Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie betreffend die einzelnen rechtlich selbständigen Organisationen. In Bezug auf den VVL sind damit das BUWD und das FD zuständig (§ 20d Abs. 1 FLG). Die entsprechenden Informationen werden für alle Beteiligungen in einem standardisierten Verfahren aufbereitet. Im Rahmen dieses Prozesses wird auch die Risikoeinteilung geprüft und schliesslich durch den Regierungsrat festgelegt.

¹⁵² Vgl. beispielsweise Jahresbericht 2019 Teil II, S. 339f.

¹⁵³ Planungsbericht Legislaturprogramm 2019, S. 17f.; Konkret wird zu Schwerpunkt 3 ausgeführt: «Wir sichern die Mobilität langfristig und grossräumig. Wir stärken den Kanton, indem wir seine Regionen und Zentren durch leistungsfähige Verkehrssysteme verknüpfen und so an die grossen nationalen und internationalen Verkehrsachsen anbinden. Im Zentrum aller Massnahmen stehen als Schlüsselprojekte der Durchgangsbahnhof Luzern und das Gesamtsystem Bypass.».

¹⁵⁴ Planungsbericht Beteiligungsstrategie 2018.

- 196 Der Regierungsrat erhält damit die notwendigen Informationen, welche er – als für die Aufsicht zuständiges Gremium – benötigt, um beispielsweise bei Fehlentwicklungen einzugreifen. Wichtig ist, dass die entsprechenden Dokumente für die einzelnen Beteiligungen transparent und vollständig durch die für die unmittelbare Aufsicht zuständigen Departemente vorbereitet werden. Diese Unterlagen stellen eine wichtige Informationsquelle für den Gesamtregierungsrat dar. Allfällige Massnahmen kann und soll der Regierungsrat im Rahmen der Berichterstattung zur Beteiligungsstrategie auch gegenüber dem Kantonsrat darlegen (§ 20d Abs. 2 FLG).
- 197 Die Beteiligungsstrategie ist darüber hinaus nicht nur ein informatives Instrument, sondern in gewisser Hinsicht auch ein «Steuerungsinstrument» des Kantonsrates. Dies deshalb, weil Letzterer die Absicht des Regierungsrates zu einzelnen Teilen der Beteiligungsstrategie bekräftigen oder aber ein abweichendes Vorgehen empfehlen kann.¹⁵⁵ Zudem kann der Kantonsrat dem Regierungsrat für die weiteren Planungsarbeiten und die plangemässe Vorbereitung der Vorlagen Aufträge erteilen.¹⁵⁶ Es gilt allerdings zu beachten, dass der Kantonsrat – und im Übrigen auch der Regierungsrat – ihren Aufsichtsrollen stufengerecht nachkommen sollten.¹⁵⁷

5.3. Zu den Eignerstrategien im Besonderen

- 198 Mit der Eignerstrategie legt der Kanton seine Absichten fest, die er als Mehrheits- oder Minderheitseigner verfolgt. Die Eignerstrategie ist von der Unternehmensstrategie zu unterscheiden.¹⁵⁸
- 199 Der Regierungsrat bestimmt für jede Beteiligung eine Eignerstrategie (§ 20e Abs. 1 FLG). Diese beinhaltet die unternehmerischen, wirtschaftlichen, politischen, ökologischen und sozialen Ziele des Kantons als Eigener sowie Vorgaben zur Führung, Kontrolle, Effizienz und Transparenz (§ 20e Abs. 2 FLG; vgl. in Bezug auf die Eignerstrategie VVL vorne Rz 90). Die Eignerstrategie kann damit neben allgemeinen Vorgaben auch ganz konkrete Ziele zum Gegenstand haben.¹⁵⁹ Die fachlich zuständigen Departemente sind für die Planung der Erarbeitung und Aktualisierung der Eignerstrategie verantwortlich.¹⁶⁰
- 200 Es kann festgehalten werden, dass die Eignerstrategie ein wichtiges Steuerungsinstrument des Regierungsrates darstellt, soweit sie die wesentlichen Elemente beinhaltet und einen

¹⁵⁵ Planungsbericht Beteiligungsstrategie 2018, S. 2.

¹⁵⁶ § 79 Abs. 4 KRG; Botschaft PCG, S. 39.

¹⁵⁷ Dazu im Planungsbericht Beteiligungsstrategie 2018, S. 2: «Bei der Steuerung rechtlich selbständiger Organisationen [...] besteht ein Spannungsfeld zwischen betrieblicher Autonomie und der politischen Einflussnahme. Die Steuerung soll sicherstellen, dass die Ziele stufengerecht von einer Führungsebene auf die nächste übermittelt werden können: von der Legislative zur Exekutive mittels Botschaften und Vorstössen, von der Exekutive zur strategischen Führungsebene der selbständigen Organisationen mittels Eignerstrategien [...]».

¹⁵⁸ Botschaft PCG, S. 21; Für die Unternehmensstrategie ist das oberste Leitungsorgan verantwortlich, d.h. heisst im Falle des VVL der Verbundrat.

¹⁵⁹ FREUDIGER, S. 92.

¹⁶⁰ Botschaft PCG, S. 39.

angemessenen Konkretisierungsgrad aufweist. Dabei ist darauf zu achten, dass Abstimmungen mit weiteren Planungsinstrumenten (z.B. öV-Bericht) und mit allfälligen Leistungsvereinbarungen erfolgen. Auf die Eignerstrategie in Bezug auf den VVL wurde vorstehend unter Rz 88ff. gesondert eingegangen.

- 201 Dem Regierungsrat stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um einzelfallbezogen oder allgemein seine Interessen gemäss Eignerstrategie durchzusetzen.¹⁶¹

6. Beitragscontrolling

- 202 Das Beitragscontrolling ist vom Beteiligungscontrolling zu unterscheiden. Soweit eine Organisation – unabhängig ob mit oder ohne kantonale Beteiligung – eine kantonale Aufgabe erfüllt, so erhält sie dafür eine sog. «Abgeltung».¹⁶² Die Abgeltungen bzw. die Staatsbeiträge sind im Staatsbeitragsgesetz (StBG) geregelt. Mit dem Beitragscontrolling soll sichergestellt werden, dass die bezahlten Abgeltungen auch die beabsichtigte Wirkung erzielen. Um dies zu erreichen wird gemäss FLG – ergänzend zu den allgemeinen Regelungen gemäss StBG – insbesondere eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und es erfolgt ein institutionalisiertes Vorgehen in Bezug auf die Berichterstattung.

- 203 Die Leistungsvereinbarung ist in § 20i FLG geregelt. Sie wird durch das zuständige Departement oder die zuständige Dienststelle mit dem Leistungsträger oder ausnahmsweise – wie im Fall des VVL – sogar durch den Regierungsrat abgeschlossen und ist mehrjährig.¹⁶³ Grundlage bildet die mehrjährige Legislaturplanung und damit die Kantonsstrategie (dazu oben Rz 193).¹⁶⁴ Die Leistungsvereinbarungen mit rechtlich selbständigen Organisationen wie dem VVL sind mit der Eignerstrategie des Kantons abzustimmen.¹⁶⁵

- 204 Beim Abschluss der Leistungsvereinbarung sind die der Aufgabe zugrunde liegenden Spezialgesetze zu beachten (§ 20i Abs. 2 FLG). Im Falle des VVL ist dies insbesondere die öV-Gesetzgebung. Die Leistungsvereinbarung des VVL beinhaltet zahlreiche Verweise auf die

¹⁶¹ Besonders hinzuweisen ist auf § 20f FLG, wonach der Regierungsrat bzw. allfällige mandatierte Vertreter angehalten sind, an wichtigen Wahlen und Beschlussfassungen auch tatsächlich mitzuwirken; siehe im Einzelnen § 20f Abs. 1 u. 2 FLG und Botschaft PCG, S. 39.

¹⁶² Botschaft PCG, S. 40.

¹⁶³ Leistungsvereinbarung mit «Organisationen von grosser Bedeutung» oder mit hohem Risiko sind gemäss § 20i Abs. 5 FLG vom Regierungsrat zu genehmigen. Der Regierungsrat bezeichnet diese Organisationen abschliessend in der Verordnung. In § 27h FLV ist festgehalten, dass bei entsprechenden Organisationen das FD im Hinblick auf die Genehmigung durch den Regierungsrat einen Mitbericht zum Entwurf der LV verfasst. In Bezug auf die Leistungsvereinbarung mit dem VVL ist im Spezialgesetz (§ 6 öVG) festgehalten, dass diese durch den Regierungsrat nicht nur genehmigt, sondern im Rahmen seiner finanziellen Befugnisse abgeschlossen wird. Unterzeichnet wird die Leistungsvereinbarung – wohl gestützt auf einen RRB – jeweils durch den Vorsteher BUWD.

¹⁶⁴ § 20i Abs. 1 FLG; Die Leistungsvereinbarung steht unter dem Vorbehalt der Ausgabenbefugnis, d.h. der Genehmigung der entsprechenden Positionen im Voranschlag. Dies ist ein üblicher Vorbehalt beim Abschluss von mehrjährigen Leistungsvereinbarungen durch die öffentliche Hand, weshalb nicht weiter darauf einzugehen ist; vgl. auch § 20i Abs. 3 Bst. c FLG.

¹⁶⁵ § 20i Abs. 4 FLG.

kantonale öV-Gesetzgebung, welche zugleich die Aufgabenerfüllung «öffentlicher Personenverkehr» bestimmt.

- 205 In § 20i Abs. 3 FLG ist festgehalten, was in der Leistungsvereinbarung geregelt werden muss:
- die zu erfüllenden Aufgaben (Bst. a.);
 - die Qualität und das Ausmass der Aufgabenerfüllung (Bst. b);
 - die Abgeltung (Bst. c);
 - die Berichterstattung (Bst. d).
- 206 Die Leistungsvereinbarungen¹⁶⁶ zwischen dem Kanton Luzern und dem VVL sind grundsätzlich zweckmässig aufgebaut und weisen auch den notwendigen Detaillierungsgrad auf. Insbesondere sind die Aufgaben des VVL klar umschrieben, wobei sich diese bereits zu einem wesentlichen Teil aus der ÖV-Gesetzgebung ergeben (§ 20i Abs. 3 Bst. a FLG; vgl. auch oben Rz 204). Es handelt sich mithin um die «Basisaufgaben», welche durch den VVL zu erfüllen sind. In Bezug auf die «Qualität» finden sich keine expliziten Vorgaben (§ 20i Abs. 3 Bst. b FLG), wobei sich diese jedoch wiederum aus den Verweisungen auf die öV-Gesetzgebung ergeben. Die Abgeltung bzw. Finanzierung (§ 20i Abs. 3 Bst. c FLG) und das Reporting (§ 20i Abs. 3 Bst. d FLG) sind geregelt.
- 207 Mehrjährige Leistungsvereinbarungen sind aus Gründen der Planungssicherheit grundsätzlich zu begrüssen. Damit den spezifischen jährlichen Besonderheiten oder Aktualitäten besser Rechnung getragen wird, würde sich allenfalls eine Kombination einer mehrjährigen Rahmenvereinbarung («Basisaufgaben») und einer zusätzlichen ergänzenden jährlichen Leistungsvereinbarung empfehlen. In Letzterer könnten spezifische Ziele definiert und Aufgaben erteilt werden, deren Erfüllung vom Regierungsrat erwartet wird (vorliegend beispielsweise betreffend die Aufarbeitung und den erfolgreichen Abschluss der «causa vbl»).
- 208 Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass sowohl die Berichterstattung über das Beitragscontrolling als auch über die Erfüllung der Leistungsvereinbarung im Rahmen des Jahresberichtes (§ 18 FLG) erfolgt. Das Beitragscontrolling erfolgt damit jährlich, während das Beteiligungscontrolling auf mehrjähriger Basis erfolgt.

B. Public Corporate Governance des VVL

1. Zielsetzung der Schaffung des VVL

- 209 Der VVL wurde im Zuge des neuen Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öVG) gegründet. Wichtigster Bestandteil des neuen öVG war die Schaffung einer einzigen, für den gan-

¹⁶⁶ Leistungsvereinbarung VVL 2015-2017 und Leistungsvereinbarung VVL 2018-2021.

zen Kanton zuständigen Stelle zur Planung und Bestellung sowie zur Festsetzung des Angebotes des öffentlichen Verkehrs. Vor der Schaffung des VVL bestand eine zweigeteilte Angebotsverantwortung, d.h. eine unterschiedliche Zuständigkeit je nachdem, ob es sich um Regional- oder Agglomerationsverkehr handelte. Dies hatte zur Folge, dass mit dieser Zweiteilung der Verantwortlichkeiten Doppelspurigkeiten bestanden, verbunden mit einem hohen Abstimmungsbedarf.¹⁶⁷

- 210 Mit der Schaffung eines eigenständigen Verkehrsverbundes wurde es notwendig, eine umfassende und regelmässige Berichterstattung über die (künftige) Entwicklung im öffentlichen Verkehr zu etablieren. Dies erfolgt mit dem öV-Bericht, welcher dem Kantonsrat alle vier Jahre vorzulegen ist. Gegenstand des öV-Berichts sind das bestehende Angebot, die geplanten Infrastrukturvorhaben und die damit verbundenen Kosten und Tarifgrundsätze. Der öV-Bericht ist das zentrale Instrument, welches dem Kanton erlaubt, die infrastrukturseitige und betriebliche Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs zu steuern.¹⁶⁸
- 211 Der Schaffung des neuen öVG und damit verbunden des VVL gingen intensive Abklärungen voraus. Es wurden verschiedene Organisationsmodelle untersucht. Dabei wurden mehrere Beurteilungskriterien herangezogen.¹⁶⁹ Schliesslich hat sich das Modell Verkehrsverbund als dasjenige erwiesen, mit welchem die Gesamtziele der Neuorganisation am besten verwirklicht werden konnten. Das Konstrukt VVL bzw. allfällige Anpassungen daran sind nach diesen Gesamtzielen zu beurteilen, welche wie folgt lauten:¹⁷⁰
- Abstimmung des öffentlichen und motorisierten Verkehrs auf allen Ebenen;
 - Zusammenfassung der Entscheidungskompetenzen und Verantwortlichkeiten beim öffentlichen Verkehr, auch in Bezug auf die Transportunternehmen;
 - Ausschöpfung von Synergien, Vermeidung von Doppelspurigkeiten;
 - Schaffung einfacher Entscheidungswege;
 - Sicherstellung des Betriebs des öffentlichen Verkehrs.

2. Rechtsnatur des VVL

- 212 Beim VVL handelt es sich um eine "öffentlich-rechtliche Anstalt".¹⁷¹ Die Anstalt stellt eine technisch-organisatorisch verselbständigte Verwaltungseinheit dar, welche Personen und Sachen zusammenfasst und die für eine bestimmte Verwaltungsaufgabe den Anstaltsbenützern zur Verfügung steht. Die Anstalt ist in der Regel hierarchisch aufgebaut und stellt einen Fall von "sachlicher Dezentralisation" dar.¹⁷²

¹⁶⁷ Botschaft öVG, S. 2; zur bisherigen Organisation siehe Botschaft öVG, S. 5f.

¹⁶⁸ Botschaft öVG, S. 2.

¹⁶⁹ Vgl. dazu insbesondere die detaillierten Ausführungen in der Botschaft öVG, S. 12ff..

¹⁷⁰ Botschaft öVG, S. 10.

¹⁷¹ Der besseren Lesbarkeit halber wird in diesem Teil nur noch von "Anstalt" gesprochen.

¹⁷² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, § 24, N 1659 u. 1661.

213 Es wird zwischen unselbständigen und selbständigen Anstalten unterschieden. Der VVL ist eine selbständige Anstalt. Seine Grundlage findet sich im öVG und damit in einem Gesetz im formellen Sinn.¹⁷³ Der VVL verfügt damit über eine eigene Rechtspersönlichkeit. Als juristische Person des öffentlichen Rechts gemäss Art. 52 Abs. 2 ZGB ist er somit selbst Träger von Rechten und Pflichten und verfügt über ein eigenes Vermögen und haftet für seine Verbindlichkeiten.¹⁷⁴

3. Aufgaben des VVL

214 Der VVL ist für den «öffentlichen Personenverkehr zuständig, soweit einzelne Aufgaben nicht dem Kanton obliegen».¹⁷⁵ Das bedeutet, dass im Zweifelsfalle eine Aufgabe im öffentlichen Personenverkehr dem VVL und nicht dem vif zukommt. Im Sinne einer positiven Aufzählung sind in § 9 Abs. 2 Bst. a – j öVG verschiedene Aufgaben aufgeführt, welche dem VVL zufallen. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gutachten sind insbesondere folgende von Bedeutung:

- Ausschreibung von Verkehrsleistungen, Bestellverfahren, Abschluss von Angebotsvereinbarungen mit Transportunternehmen (Bst. d);
- Gesetzes- und vertragskonforme Durchführung des öffentlichen Personenverkehrs, einschliesslich des Controllings (Bst. j).

215 Weitere Aufgaben können dem VVL durch Verordnung übertragen werden.¹⁷⁶ Davon hat der Regierungsrat in der Verordnung über den öffentlichen Verkehr (öVV) Gebrauch gemacht.¹⁷⁷

216 Der Kanton schliesst mit dem VVL eine Leistungsvereinbarung ab, welche dessen Aufgaben im Einzelnen sowie die Modalitäten der Aufgabenerfüllung regelt (dazu oben Rz 202ff.).¹⁷⁸ Zentral sind selbstverständlich auch die Vorgaben, welche sich aus der Eigenstrategie ergeben.

4. Organisation des VVL

4.1. Organe des VVL

217 Die Grundzüge der Organisation des VVL sind im öVG geregelt. Das öVG bildet damit den «Organisationserlass» für den als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestalteten

¹⁷³ § 51 Abs. 1 OG; in der Regel findet sich die öffentlich-rechtliche Grundlage in einem eigenständigen sog. «Organisationserlass» oder in einem Erlass, welcher thematisch mit der Tätigkeit der Anstalt zusammenhängt. Betreffend den VVL ist letzteres der Fall (§ 9 Abs. 1 öVG).

¹⁷⁴ Häfelin/Müller/Uhlmann, § 24, N 1665.

¹⁷⁵ § 9 Abs. 2 öVG; Botschaft öVG, S. 18ff..

¹⁷⁶ § 9 Abs. 3 öVG.

¹⁷⁷ § 1 öVV; Erweiterung der Aufgaben um «Marketing» (Bst. a) und «Kassenführung Tarifverbund» (Bst. b).

¹⁷⁸ § 9 Abs. 4 öVG.

VVL. Weitere Bestimmungen zum VVL finden sich in der öVV und insbesondere im Reglement für den Verkehrsverbund Luzern (Regl. VVL). Letzteres legt die Organisation im Einzelnen fest, insbesondere auch die Betriebs- und Rechnungsführung sowie das Controlling.¹⁷⁹

218 Der VVL verfügt über die folgenden Organe:

- Verbundrat;
- Geschäftsleitung;
- Revisionsstelle.

4.2. Aufgaben des Verbundrats

219 Der Verbundrat ist das oberste Leitungsorgan des VVL und nimmt dessen strategische Führung wahr.¹⁸⁰

220 Bereits im Gesetz im formellen Sinn (öVG) findet sich eine Auflistung mit Aufgaben, welche durch den Verbundrat zu erfüllen sind und für die er die Verantwortung trägt. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens sind insbesondere folgende Aufgaben von Bedeutung:

- Erlass des Regl. VVL (Bst. a);¹⁸¹
- Wahl der Geschäftsleitung (Bst. b);
- Ausübung der Aufsicht (Bst. c);
- Abschluss Leistungsvereinbarung (Bst. d);
- Verabschiedung Geschäftsbericht zuhanden Regierung (Bst. e);
- Weitere Aufgaben, welche durch Erlasse oder die Leistungsvereinbarung dem Verbundrat zugewiesen sind (Bst. i).

221 In § 4 Regl. VVL erfolgt eine detaillierte Aufgaben- und Kompetenzliste in Bezug auf den VVL. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens ist speziell auf nachstehende Aufgaben hinzuweisen:

- Zustimmung zu den Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen (Ziff. 12);
- Beschluss über die Ausschreibung von Verkehrsleistungen (Ziff. 13).

222 Diese beiden Aufgaben zeigen, dass der Verbundrat stufengerecht in den Bestellprozess involviert ist, was angesichts dessen hoher Bedeutung auch richtig ist. Auf die Rolle des Verbundrats in der «causa vbl» wurde vorne unter Rz 153ff. vertieft eingegangen.

223 Der Verbundrat tagt sooft es die Geschäfte erfordern, in der Regel zweimonatlich. Dieser Sitzungsrythmus ist angemessen und ein Blick in die Sitzungsprotokolle zeigt, dass in den

¹⁷⁹ § 12 Abs. 1 öVG.

¹⁸⁰ § 10 Abs. 1 Satz 1 u. 2 öVG.

¹⁸¹ Das Reglement ist durch den Regierungsrat zu genehmigen (oben Rz 71f.).

Jahren 2018 bis 2020 mehr als sechs Mal getagt wurde und u.a. auch mehrere Sitzungen im Zeichen der «causa vbl» standen. Die Modalitäten der Sitzungseinladung und zur Beschlussfassung sind im Regl. VVL klar geregelt.¹⁸² Die Protokolle sind strukturiert und weisen einen guten Detaillierungsgrad auf. Die Beschlüsse sind sauber festgehalten. Nicht bekannt ist, ob ein Management-Informationssystem (MIS) auf Stufe Verbundrat besteht. Falls nicht, würde es sich gegebenenfalls lohnen, die Einführung eines MIS zu prüfen.

4.3. Zusammensetzung des Verbundrats

- 224 Im Verbundrat des VVL müssen Kanton und Gemeinden ausgewogen vertreten sein.¹⁸³ Konkret bedeutet dies, dass der siebenköpfige Verbundrat aus vier Mitgliedern, welche die Gemeinden vertreten und aus drei Mitgliedern, welche den Kanton vertreten, besteht. Das Präsidium wird von einem Mitglied ausgeübt, welches den Kanton vertritt.¹⁸⁴ Die Mitglieder des Verbundrates dürfen nicht gleichzeitig bei einem Unternehmen, das über die Personenbeförderungs- oder Infrastrukturkonzession verfügt, tätig sein.¹⁸⁵ Gemäss § 1 Abs. 1 Regl. VVL konstituiert sich der Verbundrat – im Rahmen der öVV – selbst. Er wählt einen Vizepräsidenten als Stellvertreter des Präsidenten¹⁸⁶ und bezeichnet einen Sekretär.¹⁸⁷
- 225 Dem strategischen Leitungsorgan von rechtlich selbständigen Organisationen kommt eine Schlüsselrolle zu. Es stellt u.a. das Scharnier zwischen der rechtlich selbständigen Organisation und der (unmittelbaren) Aufsichtsbehörde dar. Umso wichtiger ist eine geeignete Zusammensetzung dieses Gremiums.
- 226 Gemäss § 20g Abs. 1 FLG legt der Regierungsrat – zusammen mit dem strategischen Leitungsorgan selbst – ein entsprechendes Anforderungsprofil fest. Es ist empfehlenswert, das Anforderungsprofil als Anhang in die Eignerstrategie aufzunehmen (vgl. Rz 89).
- 227 Bei der Zusammensetzung von strategischen Leitungsorganen von Unternehmen der öffentlichen Hand stellt sich die Grundsatzfrage, ob Mitglieder des Regierungsrates bzw. Mitarbeitende des Kantons darin Einsitz nehmen sollen.¹⁸⁸ Gemäss § 48 Abs. 1 OG kann ein Mitglied der Regierung (oder der Staatsschreiber) im strategischen Leitungsorgan von rechtlich selbständigen Organisationen des öffentlichen Rechts (darunter fällt der VVL) Einsitz nehmen.¹⁸⁹ Die Einsitznahme kann an Mitarbeitende des Kantons oder ausnahmsweise an beauftragte Dritte delegiert werden.¹⁹⁰

¹⁸² § 2 Abs. 2 u. 3 Regl. VVL.

¹⁸³ § 10 Abs. 1 Satz 2 öVG.

¹⁸⁴ § 2 Abs. 1 u. 2 öVV.

¹⁸⁵ § 2 Abs. 3 öVV i.V.m. § 3 Abs. 1 Bst. d öVG.

¹⁸⁶ § 1 Abs. 2 Regl. VVL.

¹⁸⁷ § 1 Abs. 3 Regl. VVL; der Sekretär muss nicht Mitglied des Verbundrates sein.

¹⁸⁸ Eine Zusammenstellung über Regelungen betreffend die Einsitznahme von Exekutivmitgliedern in ausgewählten Kantonen findet sich bei STÖCKLI, S. 664ff.

¹⁸⁹ Gemäss § 48 Abs. 2 OG ist auch ein Einsitz in strategischen Leitungsorganen von privatrechtlichen Stiftungen, Vereinen, Genossenschaften oder gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaften nach Art. 762 OR möglich.

¹⁹⁰ § 48 Abs. 3 OG.

- 228 Im Falle des VVL hat kein Regierungsmitglied Einsitz im Verbundrat. Indessen sind bzw. waren gleich drei Mitarbeitende des Kantons Mitglieder des Verbundrates. Aktuell sind der Departementssekretär des BUWD sowie der Leiter der Dienststelle Finanzen Mitglieder des Verbundrates, Ersterer in der Funktion des Präsidenten. In der Vergangenheit war zudem der Leiter der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur (vif) Verbundratsmitglied. Derzeit ist die dritte Vertretung des Kantons offenbar vakant.¹⁹¹
- 229 Bei der Abwägung von Vor- und Nachteilen einer Einsitznahme von «kantonsinternen» Personen in öffentlichen Unternehmen ist zwischen Exekutivmitgliedern und Mitarbeitenden des Kantons zu unterscheiden, auch wenn es sich bei Letzteren wie im Falle des VVL um solche der obersten Führungsebene der Verwaltung handelt.
- 230 Als Begründung für die Einsitznahme von Regierungsmitgliedern können kurze Informationswege, direkte Wahrnehmung der Verantwortung oder etwa eine einfachere Möglichkeit der Aufsicht und Kontrolle angeführt werden.¹⁹² Im Weiteren kann es in der Praxis für einen Kanton wichtig sein, dass ein «Gleichgewicht» mit Exekutiv-Mitgliedern aus anderen Kantonen oder Staatsebenen geschaffen wird. Nachteilig sind indessen die latenten Interessenkonflikte und damit verbunden auch häufige Notwendigkeiten für einen Ausstand. Zudem besteht die Gefahr, dass die Aufsicht und Kontrolle durch die Verwaltung geschwächt wird und eine (zu) starke Ausrichtung auf politische Interessen erfolgt.¹⁹³
- 231 Es bieten sich nach SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER folgende Alternativen gegenüber einer Einsitznahme von Exekutivmitgliedern in strategischen Leitungsgremien an:¹⁹⁴
- Mitarbeitende des für die Beteiligung zuständigen Departementes;
 - Mitarbeitende eines für die Beteiligung nicht zuständigen Departementes;
 - Mandatierte Privatpersonen.
- 232 Im Falle des VVL haben bzw. hatten zwei Mitarbeitende des zuständigen Departementes (BUWD) und ein Mitarbeitender des FD Einsitz im Verbundrat. Diese Konstellation erscheint grundsätzlich sinnvoll.
- 233 Der Verbundratspräsident hat als Departementssekretär einen einfachen Zugang zum zuständigen Regierungsmitglied. Aufgrund seiner Stamm-Funktion ist er sich gewohnt, den Spagat zwischen Fachsicht und politischen Überlegungen zu meistern. Zudem verfügt er als Mitglied der Departementsleitung und langjähriger Mitarbeiter des BUWD über die notwendigen *Fachkompetenzen* und *Erfahrungen* im Bereich des öffentlichen Verkehrs, zumal er selbst bei der Erarbeitung des öVG eine Schlüsselrolle als Gesetzesredaktor inne hatte.¹⁹⁵

¹⁹¹ Siehe Zusammensetzung Verbundrat unter: <https://vvl.ch/unternehmen/ueberuns/> (zuletzt besucht am 08.04.2021).

¹⁹² SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 125.

¹⁹³ SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 126.

¹⁹⁴ SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 126.

¹⁹⁵ Botschaft PCG, S. 10.

Damit erfüllt er zweifelsohne zwei der vier von SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER bezeichneten Kriterien.¹⁹⁶ Bezüglich der weiteren Kriterien *Unabhängigkeit* und *Sozialkompetenz* massen sich die Gutachter kein Urteil an. Es deutet jedoch nichts darauf hin, dass diese Kriterien nicht in hohem Masse vorhanden sein sollten. Daran ändert auch nichts, wenn retrospektiv gesehen ein «härteres» Auftreten gegenüber den vbl hätte erfolgen können (nicht nur vom Präsidenten, sondern vom gesamten Verbundrat). Es darf nicht vergessen werden, dass gemäss externer Untersuchung von FRIEDRICH/STRECKER nicht der VVL, sondern die vbl intransparent gehandelt haben und v.a. auch, dass das BAV dem VVL vor der PostAuto-Affäre nur eine schwache Unterstützung bei der Aufsicht bot.

- 234 Nicht weg zu diskutieren ist indessen das Thema «Interessenkonflikt». Der Verbundratspräsident ist Mitglied der Departementsleitung des BUWD, welches zugleich für die unmittelbare Aufsicht über den VVL zuständig ist. Gerade die Aufarbeitung und bisherige Bewältigung der «vbl-Affäre» haben indessen gezeigt, dass die Gesamtregierung im «Krisenfall» den Lead übernimmt und klare Anweisungen erteilt, was vom VVL erwartet wird. Solange wie vorliegend feststellbar der VVL transparent informiert und die Weisungen der Regierung umsetzt, ist ein potenzieller Interessenkonflikt hinzunehmen. Gerade die Nähe zur Regierung kann im Rahmen der Umsetzung der Rückforderungsstrategie auch ein grosser Vorteil sein (laufende Abstimmung mit dem Departementsvorsteher möglich).
- 235 Im Sinne einer Gesamtbetrachtung erscheint es auch künftig sinnvoll, wenn der Departementssekretär des BUWD das Präsidium des VVL inne hat. Empfohlen wird indessen, falls noch nicht vorhanden, einen Mandatsvertrag zu erstellen. Zusammen mit einem ebenfalls dringend empfohlenen Offenlegungs- und Ausstandsreglement für den VVL kann damit der Thematik Interessenkonflikt begegnet werden.
- 236 Der Einsitz des Dienststellenchefs der Finanzverwaltung im Verbundrat macht ebenfalls Sinn. Er bringt die gerade aufgrund der hohen Subventionen notwendige Finanzsicht ein und stammt aus dem FD, welchem im Rahmen des Beteiligungscontrollings die Schlüsselrolle zukommt.
- 237 Derzeit vakant ist die dritte Kantonsvertretung. Mit Blick darauf, dass im Rahmen der Gesamtverkehrsstrategie eine Abstimmung zwischen dem öffentlichen Personenverkehr und dem motorisierten Verkehr stattfinden soll, ist es nachvollziehbar und sinnvoll, dass bisher der Dienststellenchef des vif im Verbundrat Einsitz hatte. Es wird empfohlen, auch im Zuge der Nachfolgeregelung wiederum einen Vertreter des vif in den Verbundrat zu entsenden.
- 238 Eine denkbare Alternative wäre, den gesamten Verbundrat mit mandatierten Privatpersonen zu besetzen. Dies müsste näher geprüft werden. Bereits an dieser Stelle kann jedoch festgehalten werden, dass in diesem Fall sämtliche Verbundratsmitglieder unabhängige Privatper-

¹⁹⁶ SCHEDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S. 126.

sonen sein müssten. Es ginge insbesondere nicht an, dass die Kantonsvertreter «unabhängige» Fachvertreter wären, während es sich bei den Vertretern der kommunalen Ebene um politische oder regionale Interessenvertreter handeln würde.

- 239 Eine besondere Konstellation ergibt sich betreffend den Vertreter der Stadt Luzern im VVL. Dies deshalb, weil die Stadt Luzern die Alleineigentümerin der vbl ist. Auch hier ist ein potenzieller bzw. tatsächlicher Interessenskonflikt nicht von der Hand zu weisen. Es ist jedoch auch nachvollziehbar, dass die Stadt Luzern im Verbundrat vertreten sein muss, solange der gesamte Verbundrat nicht ausschliesslich mit unabhängigen Fachpersonen besetzt ist.
- 240 Insgesamt kann festgehalten werden, dass der Verbundrat grundsätzlich – insbesondere was die Kantonsvertreter angeht – zweckmässig zusammengesetzt ist. Eine Alternative wäre ein Verbundrat, welcher sich aus unabhängigen Fach- und Führungspersonen zusammensetzt. Gerade im öffentlichen Verkehr, wo auch regionalpolitische Überlegungen eine zentrale Rolle spielen, wäre es jedoch eine grosse Herausforderung, einen entsprechenden Verbundrat zu konstituieren. Gegebenenfalls wäre die öVV entsprechend anzupassen, was jedoch einfach möglich wäre, da dies in der Kompetenz des Regierungsrates liegt.

4.4. Geschäftsleitung

- 241 Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für die operative und betriebliche Führung des VVL sowie für dessen Vertretung nach aussen.¹⁹⁷ Im Einzelnen sind die Aufgaben der Geschäftsleitung im Regl. VVL festgehalten.¹⁹⁸ Dasselbe gilt für die Rechte und Pflichten der Geschäftsleitung.
- 242 In § 8 Regl. VVL findet sich eine detaillierte Aufgaben- und Kompetenzliste. Im Rahmen des vorliegenden Gutachtens sind insbesondere folgende Aufgaben relevant:
- Umsetzung der mit dem Kanton getroffenen Leistungsvereinbarung (Ziff. 3);
 - Vorbereitung und Durchführung der Ausschreibungsverfahren (Ziff. 13);
 - Unterzeichnung der Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen (Ziff. 15).
- 243 Der Geschäftsleiter – oder im Verhinderungsfall sein Stellvertreter – zeichnen im Rahmen ihrer Kompetenzen allein (§ 9 Regl. VVL). Aufgrund der weitgehenden Kompetenzen – verbunden mit massgeblichen finanziellen Auswirkungen – wird empfohlen, beim VVL von der Einzel- zur Kollektivunterschrift überzugehen. In der PCG-Gesetzgebung des Landes Liechtenstein ist explizit festgehalten, dass die Einzelzeichnungsberechtigung bei der Vertretung von öffentlichen Unternehmen nicht zulässig ist.¹⁹⁹

¹⁹⁷ § 11 Abs. 1 öVG; § 7 Abs. 1 Regl. VVL.

¹⁹⁸ § 11 Abs. 2 öVG.

¹⁹⁹ Art. 19 ÖUSG.

244 Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass der Geschäftsleiter des VVL gleichzeitig auch den Tarifverband führt. Inwieweit dies zu Interessenskonflikten mit dem VVL führen könnte, sollte gelegentlich geprüft werden.

4.5. Revisionsstelle

245 Anders als betreffend den Verbundrat und die Geschäftsleitung finden sich im öVG, d.h. im Gesetz im formellen Sinn, keine Regelungen zur Revisionsstelle des VVL. Als Revisionsstelle des VVL wird in der öVV die Finanzkontrolle des Kantons Luzern bezeichnet.²⁰⁰

246 Betreffend die Aufgaben der Finanzkontrolle als Revisionsstelle des VVL und im Allgemeinen wird auf die Ausführungen vorne unter Rz 131ff. verwiesen.

5. Steuerung des öffentlichen Personenverkehrs

247 Unter dem Titel «Steuerung» finden sich in den §§ 10 – 14 Regl. VVL Bestimmungen betreffend die Steuerung des öffentlichen Personenverkehrs.

248 Gemäss § 10 Regl. VVL steuert der Verkehrsverband die Entwicklung der Leistungen und Kosten im öffentlichen Personenverkehr durch ein zweckmässiges Controlling. Dieses umfasst die Festlegung von Zielen, die Planung von Massnahmen, deren Umsetzung sowie die Überprüfung der Leistungen und Kosten. Der Begriff Controlling bedarf in diesem Zusammenhang einer näheren Betrachtung, wobei insbesondere die §§ 11 ff. Regl. VVL massgebend sind.

249 In § 11 Abs. 1 Regl. VVL wird auf den öV-Bericht gemäss § 13 öVG referenziert. Ein Blick in den umfangreichen öV-Bericht 2018-2021 zeigt, dass es sich dabei um eine übergeordnete strategische Betrachtung mit Aus- und Rückblick über die Entwicklung im öffentlichen Personenverkehr handelt (vgl. oben Rz 210). Nichtsdestotrotz werden auch finanzwirtschaftliche Ausführungen gemacht, u.a. zur Wirtschaftlichkeit²⁰¹ und zu den Abgeltungen²⁰² und schliesslich erfolgt auch eine Würdigung durch den Verbundrat.²⁰³ Im Weiteren sind im Budgetbericht gemäss § 5 Abs. 1 Bst. b öVG die Entwicklungen der Leistungen und Kosten im öffentlichen Personenverkehr aufzuzeigen. Insbesondere mit diesen Instrumenten, welche durch den VVL vorbereitet werden, verfügt der Kanton Luzern über geeignete strategische Controlling-Instrumente im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs.

250 In Bezug auf die Berichterstattung und Rechnungslegung sind die notwendigen Vorgaben in Bezug auf den VVL vorhanden und werden auch umgesetzt. Es ist für jedes Jahr ein

²⁰⁰ § 3 Abs. 1 öVV.

²⁰¹ öV-Bericht 2018-2021 (Kapitel 4.4.3), S. 33f.

²⁰² öV-Bericht 2018-2021 (Kapitel 6.1.1), S. 51f.

²⁰³ öV-Bericht 2018-2021 (Kapitel 6.5), S. 57f.

Jahresbericht und eine Jahresrechnung zu erstellen.²⁰⁴ Die Jahresrechnung umfasst mindestens die Bilanz samt Anlagebuchhaltung, die Erfolgs- und eine Kostenrechnung.²⁰⁵ Als Rechnungslegungsstandard gilt Swiss GAAP FER.²⁰⁶

- 251 Gemäss § 13 Regl. VVL («Reporting») hat der Geschäftsleiter dem Verbundrat nach dessen Vorgaben Bericht zu erstatten, damit dieser die Entwicklung der Leistungen und Kosten im öffentlichen Personenverkehr überprüfen kann.
- 252 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der öV-Bericht das wichtigste strategische Führungsinstrument darstellt. Dieser wird von der Geschäftsstelle vorbereitet und vom strategischen Leitungsorgan (Verbundrat) differenziert diskutiert. Danach wird der öV-Bericht vom Regierungsrat weiterbehandelt und in Form eines Planungsberichtes dem Kantonsrat unterbreitet.²⁰⁷

6. Abstimmung mit der kantonalen PCG-Strategie

- 253 Vorab gilt es festzustellen, dass die meisten Beteiligungen ihre «Vorgeschichte» haben. Dies schon deshalb, weil insbesondere erst in den letzten rund 30 Jahren Ausgliederungen aus der Zentralverwaltung stattgefunden haben. Dies ist auch beim VVL der Fall. Er wurde als neues Gefäss gegründet und übernahm einerseits Aufgaben des Zweckverbandes für den öffentlichen Agglomerationsverkehr (ÖVL) und andererseits von einer Abteilung des vif.
- 254 Eine Besonderheit des VVL ist, dass er Aufgaben von zwei Staatsebenen abdeckt und auch von Kanton und Gemeinden gemeinsam (je zur Hälfte) finanziert wird. Deshalb ist auch der Verbundrat so zusammengesetzt, dass beide Staatsebenen darin Einsitz haben.
- 255 Das anspruchsvolle an einer PCG-Strategie eines Kantons ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche einerseits eine möglichst einheitliche Steuerung der Beteiligungen ermöglicht und auf der anderen Seite genügend Flexibilität lässt, den Besonderheiten der einzelnen Beteiligungen Rechnung zu tragen. Die PCG des Kantons Luzern weist diesbezüglich einen im schweizerischen Vergleich hohen Standard aus.
- 256 Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass auch der VVL in dieser Struktur ohne Weiteres Platz findet. Der Kanton setzt auch beim VVL sämtliche Instrumente seiner PCG ein und der VVL seinerseits kommt seinen Pflichten im Rahmen der kantonalen PCG nach.

²⁰⁴ § 12 Abs. 1 Regl. VVL; siehe beispielsweise Geschäftsbericht VVL 2019.

²⁰⁵ § 12 Abs. 2 Regl. VVL.

²⁰⁶ § 12 Abs. 3 Regl. VVL; siehe auch Bestätigung Finanzkontrolle im Geschäftsbericht VVL 2019, S. 47.

²⁰⁷ AKK-BUWD-Protokoll 2020-02, S. 5 (Ausführung des Verbundratspräsidenten).

IV. HANDLUNGSBEDARF UND EMPFEHLUNGEN

A. Public Corporate Governance des VVL

- 257 Grundsätzlich ist die aktuelle PCG des VVL als zweckmässig zu bewerten. Insbesondere ist sie auf die kantonale PCG-Strategie (oben Rz 256) abgestimmt. Die vorhandenen Instrumente werden eingesetzt.
- 258 Soweit man an der Grundstruktur bzw. der Aufgabenteilung betreffend den öffentlichen Personenverkehr festhält, stehen vor allem punktuelle Empfehlungen im Vordergrund (nachfolgend Rz 260ff.).
- 259 Selbstverständlich macht es auch Sinn, von Zeit zu Zeit die Strukturen der Beteiligungen bzw. auch deren Aufgabenteilung mit der Zentralverwaltung zu überprüfen. Dabei ist jedoch eine Gesamtbetrachtung anzustellen und man sollte sich bei einer Beurteilung nicht von einer Einzelthematik bzw. -problematik leiten lassen.²⁰⁸ Falls man dies dennoch tun würde, müsste vorliegend die hypothetische Frage beantwortet werden können, ob eine «causa vbl» mit einer anderen Organisationsform hätte vermieden werden können.

B. Empfehlungen betreffend PCG des VVL

- 260 Im **Verbundrat** haben verschiedene kantonale und auch kommunale Vertreter²⁰⁹ Einsitz, welche aus unterschiedlichen Gründen Interessenkonflikte haben können. Soweit künftig der Verbundrat nicht so zusammengesetzt wird, dass keine kantonalen Mitarbeitende oder kommunalen Exekutivvertreter mehr Einsitz im Verbundrat haben, sollte ein detailliertes **Offenlegungs- und Ausstandsreglement** für den VVL erlassen werden (oben Rz 235). Ein solches könnte grundsätzlich durch den Verbundrat selbst erlassen werden. Es wird jedoch empfohlen, den Erlass des Offenlegungs- und Ausstandsreglements im Regl. VVL vorzusehen und idealerweise auch vorzusehen, dass es ebenfalls – wie das Regl. VVL selbst²¹⁰ – durch den Regierungsrat zu genehmigen ist. Diese Lösung hätte eine Ergänzung des Regl. VVL zur Folge.
- 261 In Bezug auf die **Geschäftsleitung** wird empfohlen, künftig von der Einzelzeichnungsbe-
rechtigung des Geschäftsführers abzusehen und **Kollektivunterschrift** einzuführen. Dazu

²⁰⁸ In diesem Zusammenhang ist auch nochmals darauf hinzuweisen, dass die Transparenz-Themen (Gruppenstruktur, interne Verrechnungen, Rechnungslegungsstandards) die vbl betreffen. Da es sich bei den vbl um eine Beteiligung handelt, welche ausschliesslich im Eigentum der Stadt Luzern steht, ist diese Strukturbereinigung durch die Stadt anzugehen. Deshalb musste im Rahmen dieses Gutachtens auch nicht weiter darauf eingegangen werden. Der VVL seinerseits verfügt über eine Rechnungslegung nach Swiss GAAP FER.

²⁰⁹ Im Verbundrat hat u.a. ein Vertreter der Stadt Luzern Einsitz. Die Stadt Luzern ist Alleineigentümerin der vbl. Gemäss Bericht Finanzkontrolle, S. 7 ist dieses Verbundratsmitglied (zugleich Stadtrat von Luzern) ab September 2018 jeweils in den Ausstand getreten, soweit es um die «causa vbl» ging.

²¹⁰ § 21 Regl. VVL.

bedarf es einer Anpassung von § 9 Regl. VVL. Der guten Ordnung halber ist festzuhalten, dass diese Empfehlung unabhängig von der «causa vbl» erfolgt.

- 262 Es wird weiter vorgeschlagen, beim VVL eine zusätzliche externe Revisionsgesellschaft für die gesellschaftsrechtlichen Belange als **Revisionsstelle** einzusetzen und diese periodisch zu wechseln. Die **Finanzkontrolle** dagegen sollte spezifisch für die Prüfung der Verwendung und Verwaltung der Staatsbeiträge durch den Regierungsrat bzw. das BUWD beauftragt werden (oben Rz 152), gegebenenfalls auch gemeinsam oder in Abstimmung mit Prüfungen durch das BAV. Der Vollständigkeit halber ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Finanzkontrolle – gestützt auf einen Auftrag des Regierungsrates bzw. des BUWD – auch eine (Sonder-)Prüfung bei den Transportunternehmen durchführen kann, welche Abgeltungen erhalten (oben Rz 135ff.). Für die Umsetzung dieses Vorschlages muss § 3 öVV angepasst werden.
- 263 Mit den vorstehenden Mitteln (Offenlegungs- und Ausstandreglement, Unterschriftenregelung) und einer verstärkten bzw. neu zweigleisigen Revision kann der Teil «Finanzaufsicht» gestärkt werden, ohne dass das soweit ersichtlich erfolgreiche Modell Verkehrsverbund generell in Frage gestellt werden muss. Nichtsdestotrotz ist wie oben erwähnt (Rz 259) eine Gesamtüberprüfung der Strukturen von Zeit zu Zeit richtig, soweit diese im Sinne einer Gesamtbetrachtung erfolgt. Bei einer künftigen Prüfung sollten auch die Schnittstellen zum Tarifverbund einer genaueren Betrachtung unterzogen und geprüft werden, ob diesbezüglich besondere Regelungen zu treffen sind, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

C. Public Corporate Governance des Kantons

- 264 Der Kanton Luzern verfügt über eine zweckmässige und – anders als in vielen Kantonen – auch gesetzlich gut verankerte Public Corporate Governance. Insbesondere die notwendigen Instrumente und auch Prozesse für ein wirkungsvolles Beteiligungscontrolling sind vorhanden.
- 265 Dennoch macht es Sinn, dass die PCG-Strategie des Kantons laufenden weiterentwickelt wird. Diesbezüglich werden aufgrund der guten Ausgangslage der vorhandenen PCG für den Kanton Luzern Anpassungen im Sinne von Optimierungen vorgeschlagen (nachfolgend Rz 266ff.). Die meisten davon können – soweit ersichtlich – ohne grossen Gesetzgebungsaufwand umgesetzt werden. Soweit die Vorschläge weiterverfolgt werden, ist zu empfehlen, eine Rechtsgrundlagenanalyse durchzuführen. Dabei sind neben den Querschnittserlassen auch die Spezialgesetze zu beachten.

D. Empfehlungen betreffend PCG des Kantons

- 266 Nachdem in verschiedenen Beteiligungen weiterhin Exekutiv-Vertreter und Mitarbeitende des Kantons Einsitz haben, ist sicherzustellen, dass der Umgang mit Interessenskonflikten sachgemäss erfolgt. Dazu bildet die Offenlegung von Interessenskonflikten einen ersten

- wichtigen Schritt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, die Thematik «**Offenlegungs- und Ausstandsreglemente**» nicht nur im Zusammenhang mit dem VVL, sondern generell anzugehen (alle Beteiligungen). Weiter ist sicherzustellen, dass für sämtliche Eignervertreter in öffentlichen Unternehmen **Mandatsverträge** bestehen, welche insbesondere folgende Aspekte regeln: Aufgaben, Weisungsgebundenheit, Informationspflichten gegenüber dem Eigner, Offenlegungs- und Ausstandspflichten, Entschädigungs- und Haftungsfragen.
- 267 Für eine interessenkollisionsfreie Oberaufsicht sollte zudem auch das KRG in Bezug auf Offenlegungs- und Ausstandspflichten insbesondere von **Kommissionsmitgliedern** präzisiert werden, namentlich im Zusammenhang mit Beteiligungen und Subventionsempfängern. Die detaillierten Regelungen sind ebenfalls in einem **Offenlegungs- und Ausstandsreglement** festzulegen.
- 268 Einen weiteren Schwerpunkt bei der Weiterentwicklung der PCG sollte die systematische **Überprüfung und Ergänzung** der bestehenden **Eigenerstrategien** darstellen (dies muss je Beteiligung im Einzelnen erfolgen). Die Eigenerstrategien bilden zusammen mit den Leistungsvereinbarungen zentrale Eckpfeiler des Beteiligungs- bzw. Beitragscontrollings. Auch die **Leistungsvereinbarungen** sollten im Einzelnen überprüft werden. Gegebenenfalls können – insbesondere bei wesentlichen Beteiligungen – zusätzlich zu den **mehrjährigen Rahmenvereinbarungen** auch **jährliche Zusatzvereinbarungen** abgeschlossen werden.
- 269 Dem **Beitragscontrolling** ist je nach Volumen und Sachbereich **besondere Aufmerksamkeit** zu schenken. Die (gesamtschweizerische) «Abgeltungsproblematik» im Bereich des öffentlichen Verkehrs hat dies deutlich vor Augen geführt. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Komplexität der Finanzströme auch in anderen Politikbereichen ein «Durchblick» für die Subventionsgeber sehr anspruchsvoll ist. In diesem Zusammenhang kommt der Finanzkontrolle eine zentrale Rolle zu. Deshalb sollte insbesondere bei Beteiligungen, welche erhebliche Subventionen erhalten, in periodischen Abständen eine **vertiefte Kontrolle** (durch die Finanzkontrolle) durchgeführt werden, bei welcher die **Verwendung bzw. Verwaltung der Subventionen im Vordergrund** steht. Je nach Beteiligung ist derzeit die Finanzkontrolle auch «ordentliche» Revisionsstelle. In diesen Fällen ist – wie für den VVL vorgeschlagen – zu prüfen, ob für die «ordentliche» Revision eine externe Revisionsstelle bestellt werden soll. Dadurch könnte sich die Finanzkontrolle auf den Schwerpunkt «Verwendung und Verwaltung von Subventionen» konzentrieren.

V. KURZANTWORTEN ZU DEN KONKRETEN FRAGEN

- 270 Fragenblock 1 «Aufsicht kantonale Ebene»
- Welche kantonalen Aufsichtsgremien hatten im Zusammenhang mit den Subventionen bzw. Rückforderungen Aufsichtspflichten? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?
Kantonsrat, insbesondere AKK; Kantonale Finanzkontrolle; Regierungsrat; Departement (BUWD).

Siehe dazu insbesondere auch die Abbildung Nr. 2 in Rz 18.

Bezüglich der Rechtsgrundlagen wird auf die Ausführungen bei den jeweiligen einzelnen Aufsichtsgremien verwiesen.

- Welche Instrumente standen den entsprechenden Gremien gemäss aktueller Rechtslage zur Verfügung? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?

Die Rechtsgrundlagen betreffend die einzelnen Gremien/Instrumente sind im Bericht ausführlich dargelegt.

Kantonsrat: Mitwirkungsrechte bei Auslagerungen bzw. Rückübertragungen und Beteiligungsstrategie; parlamentarische Vorstösse gestützt auf die Berichterstattung der AKK.

AKK: weitgehende Informationsrechte; weit abgesteckter Rahmen für die Prüfungstätigkeit (insbesondere Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit); Berichterstattung an den Kantonsrat; Empfehlungen an den Regierungsrat.

Finanzkontrolle: «ordentliche» Prüfungstätigkeit und «Sonderprüfungen» gemäss Finanzkontrollgesetz.

Regierungsrat: Genehmigung Reglement VVL, Wahl Verbundrat, Informationsrechte, Kenntnisnahme Geschäftsbericht, Abnahme Jahresrechnung, Festlegung Eignerstrategie; Abschluss Leistungsvereinbarung.

BUWD: Vorbereitung und Umsetzung des Einsatzes der Instrumente des Regierungsrates; «Scharnier»-Funktion zwischen Regierungsrat und VVL.

- Haben die entsprechenden Gremien ihre Aufsichtspflichten sachdienlich wahrgenommen?

Insgesamt haben die Gremien die Aufsichtspflichten gut wahrgenommen.

AKK: ja, sogar «begleitende» Aufsicht.

Finanzkontrolle: als Revisionsstelle VVL ja; betreffend Sonderprüfung der Regierung ja; nicht bekannt ist, inwieweit Prüfungen betreffend Subventionsverwaltung resp. -verwendung stattgefunden haben (beim VVL und der «vbl verkehrsbetriebe luzern ag»).

Regierungsrat: ja.

BUWD: soweit beurteilbar ja.

Verbundrat VVL: in der Phase vor der PostAuto-Affäre hätte gegebenenfalls mehr Druck gegenüber den vbl ausgeübt werden können; diesbezüglich ist jedoch zu berücksichtigen, dass offenbar auch falsche Angaben von Seiten vbl gemacht wurden (gemäss Strafanzeigen) und eine bessere BAV-Unterstützung hilfreich gewesen wäre. Im Rahmen der aktuellen Bereinigung der «causa vbl» (Rückforderung etc.) nimmt der Verbundrat seine Verhandlungs- und Aufsichtspflichten gut wahr, setzt die Erwartungen des Regierungsrates um und informiert die AKK transparent.

- Gibt es Anpassungs- resp. Ergänzungsbedarf in Bezug auf Rechtsgrundlagen bzw. Instrumente? Wenn ja, welche?

Kantonsrat / AKK: ja, Offenlegungs- und Ausstandreglement für Kommissionsmitglieder und damit verbunden Anpassung der Offenlegungs- und Ausstandregelungen im KRG.

Finanzkontrolle: nein; soweit jedoch nicht über direkte Empfängergesellschaft von Subventionen Einblick in Gruppenstrukturen (interne Verrechnungen etc.) möglich ist, gegebenenfalls Schaffung von Informationsrechten gegenüber solchen Gruppengesellschaften.

Regierungsrat: Optimierungen Leistungsvereinbarungen (z.B. Rahmenvereinbarung mit jährlichen Zusatzvereinbarungen); Ergänzungen Eignerstrategien; Abschluss von Mandatsverträgen, soweit noch nicht vorhanden.

BUWD: siehe bei Regierungsrat.

271 Fragenblock II «Ebene VVL»

- Wie ist die Corporate Governance des VVL ausgestaltet? Gestützt auf welche Rechtsgrundlagen?

Siehe dazu die Ausführungen unter Rz 209ff. («Public Corporate Governance des VVL»).

- Wie wird die aktuelle Corporate Governance beurteilt in Bezug auf die Einbettung in die gesamtkantonale Corporate Governance?

Die aktuelle PCG der VVL ist auf die kantonale PCG-Strategie abgestimmt. Die vorgesehen Instrumente werden eingesetzt.

- Wie wird die aktuelle Corporate Governance auf Stufe VVL beurteilt? Gibt es gegebenenfalls Anpassungsbedarf? Wenn ja, was wird zur Umsetzung benötigt?

Grundsätzlich ist die aktuelle PCG des VVL als zweckmässig zu bewerten.

Bezüglich Anpassungsbedarf wird auf die Ausführungen unter Rz 260ff. («Empfehlungen betreffend PCG des VVL») verwiesen, wobei insbesondere folgende Themen relevant sind:

- *Ausstands- und Offenlegungsreglement;*
- *Prüfung Mandatsverträge;*
- *Anpassung Zeichnungsberechtigung;*
- *Anpassung Revisionsstelle.*

272 Fragenblock III «generelle Empfehlungen»

- Gibt es gestützt auf die vorstehenden Erkenntnisse am Beispiel des VVL Empfehlungen in Bezug auf die generelle Corporate Governance des Kantons Luzern?

Der Kanton Luzern verfügt über ein gute PCG. Dennoch wurde Optimierungsbedarf erkannt (siehe Antwort zu nächster Frage).

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass man – am Beispiel der Beteiligung VVL bzw. des öffentlichen Verkehrs – zur Auffassung gelangen könnte, es beständen zu viele verschiedene Aufsichtsgremien, was die Aufsicht insgesamt erschwere. Bei näherer Prüfung hat sich indessen gezeigt, dass auf Stufe Kanton die einzelnen Aufsichtsgremien ihre Berechtigung haben und verschiedene Rollen wahrnehmen. Insofern zeigt sich bezüglich der Aufsichtsgremien an sich kein Handlungsbedarf. Im Zusammenhang mit der «causa vbl» stellte sich aber

die Frage nach (zu) vielen Gremien auch nicht in erster Linie bezogen auf den Kanton, sondern weil auch auf verschiedenen anderen Ebenen weitere Aufsichtsgremien involviert sind (BAV, Stadt, vbl-Organen). Dies lässt sich indessen aufgrund der komplexen Ausgangslage im öffentlichen Verkehr (Regional-, Agglomerations-, Ortsverkehr) und der damit verbundenen über mehrere Staatsebenen zu finanzierenden Subventionen kaum vermeiden. Gegebenenfalls könnte eine verstärkte Absprache zwischen BAV, VVL und Finanzkontrolle einen Mehrwert schaffen.

- Wenn ja, welche? Welche (Rechts-)grundlagen bzw. Instrumente wären anzupassen bzw. zu ergänzen?

Siehe dazu die Ausführungen unter Rz 266ff. («Empfehlungen betreffend PCG des Kantons»).

Folgende Empfehlungen stehen im Vordergrund:

- *Verbesserte Offenlegungs- und Ausstandsregelungen für Kantonsratsmitglieder (insbesondere Kommissionen);*
- *Offenlegungs- und Ausstandsreglemente für alle Beteiligungen;*
- *Mandatsverträge für alle Eignervertreter (auch kantonsinterne);*
- *Überprüfung und Ergänzung Eignerstrategien;*
- *Überprüfung und Ergänzung Leistungsvereinbarungen (Rahmenvereinbarung und gegebenenfalls jährliche Zusatzvereinbarungen);*
- *Rolle und Aufgabe der Finanzkontrolle klären und zusätzliche externe Revisionsstelle bestellen.*

* * * * *

Staad, 18. April 2021

Prof. Dr. Roland Müller

Dr. Peter Kuratli

ANHANG A: LITERATURVERZEICHNIS

(inkl. Berichte, soweit diese nicht von staatlichen Stellen stammen; Berichte von staatlichen Stellen sind im Materialienverzeichnis aufgeführt)

ANDENMATTEN CHRISTOPH / JORDI ANDRÉ: 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, Gfeller+Partner AG, Bern 2019 [zit. Bericht ANDENMATTEN/JORDI, S.].

FREUDIGER PATRICK: Anstalt oder Aktiengesellschaft? Zur Bedeutung der Rechtsform bei Ausgliederungen, Bern 2016 [zit. FREUDIGER, S.].

FRIEDRICH UELI / STRECKER MIRJAM: Externe Untersuchung Verkehrsbetriebe Luzern AG / vbl verkehrsbetriebe luzern ag, Bern 2020 [zit. Bericht FRIEDRICH/STRECKER, S.].

HÄFELIN ULRICH / MÜLLER WALTER / UHLMANN FELIX: Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016 [zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, N].

MÜLLER ROLAND: Funktion, Grundlagen und Bedeutung einer Eignerstrategie, Staad 2020, abrufbar unter www.advocat.ch/de/publikationen.html [zit. MÜLLER, Eignerstrategie S.].

SCHEDLER KUNO / MÜLLER ROLAND / SONDEREGGER ROGER W.: Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen, Public Corporate für die Praxis, 3. Aufl., Bern 2016 [zit. SCHÄDLER/MÜLLER/SONDEREGGER, S.].

SETHE ROLF: Die Regelung von Interessenkonflikten im Aktienrecht de lege lata und de lege ferenda, in SZW 4/2018, S. 375ff. [zit. SETHE, S.].

SONDEREGGER ROGER W.: Eignerstrategien als Führungsinstrument bei öffentlichen Energieversorgern, VSE Bulletin 7/2012, S. 14ff. [zit. SONDEREGGER, S.].

STÖCKLI ANDREAS: Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012 [zit. STÖCKLI, S.].

ANHANG B: MATERIALIEN

Auszug aus E-Mail des Verbundratspräsidenten an den Ausschuss AKK-BUWD vom 24.8.2020 [zit. Auszug E-Mail Zuschrift VVL an AKK vom 24.8.2020].

Bericht B 35b/2020 des Regierungsrates an den Kantonsrat – Jahresbericht 2019, Teil II – vom 9. April 2020 [zit. Jahresbericht 2019 Teil II, S.].

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz (PG) vom 1. März 2001 [zit. Botschaft ParlG, BBl 2001, S.].

Bericht des Bundesamtes für Verkehr «Verkehrsbetriebe Luzern AG: Strukturen, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung» vom 15. Mai 2012 [zit. Bericht BAV 2012, S.].

Bericht zur Überprüfung der Abläufe und Beschlüsse des Verkehrsverbundes Luzern an den Vorsteher des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements vom 24. Juni 2020 [zit. Bericht Finanzkontrolle, S.].

Beschluss des Regierungsrates Nr. 849 vom 3. Juli 2020 [zit. RRB Nr. 849/2020 vom 3. Juli 2020, S.].

Besprechungsnotiz der Sitzung vom 31. Juli 2020 von Mitgliedern des Ausschusses AKK-BUWD und der Leiterin der Finanzkontrolle [zit. Besprechungsnotiz AKK/Finanzkontrolle vom 31.7.2020, S.].

Besprechungsnotiz der Sitzung vom 18. November 2020 zwischen der AKK-Präsidentin, dem AKK-Vizepräsidenten, der AKK-BUWD-Ausschussleiterin sowie dem Regierungspräsidenten und dem Departementsvorsteher BUWD [zit. Besprechungsnotiz AKK/Regierungsvertreter vom 18.11.2020, S. 2.].

Botschaft B 33/2012 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) vom 28. Februar 2012 [zit. Botschaft PCG, S.].

Botschaft B 90/2009 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 3. Februar 2009 [zit. Botschaft öVG, S.].

Eignerstrategie 2017 des Kantons Luzern für den Verkehrsverbund Luzern vom 2. Mai 2017 [zit. Eignerstrategie VVL, S.].

Geschäftsbericht 2018, Verkehrsverbund Luzern, Luzern 2018 [zit. Geschäftsbericht VVL 2018].

Geschäftsbericht 2019, Verkehrsverbund Luzern, Luzern 2019 [zit. Geschäftsbericht VVL 2019].

Informationsnotiz vom 9. September 2020 des Verkehrsverbund Luzern [zit. Informationsnotiz VVL vom 9.9.2020].

Leistungsvereinbarung über die Aufgaben und Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Luzern und dem Verkehrsverbund Luzern vom 6. März 2015 [zit. Leistungsvereinbarung VVL 2015-2017].

Leistungsvereinbarung über die Aufgaben und Zusammenarbeit zwischen dem Kanton Luzern und dem Verkehrsverbund Luzern (Ergänzung/Anpassung) vom 20. Dezember 2019 [zit. Leistungsvereinbarung VVL 2018-2021].

Medienmitteilung des VVL vom 23.3.2021 [zit. Medienmitteilung VVL vom 23.3.2021].

Planungsbericht B 3 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Legislaturprogramm 2019-2023 vom 2. Juli 2019 [zit. Planungsbericht Legislaturprogramm 2019, S.].

Planungsbericht B 91 des Regierungsrates an den Kantonsrat zur Beteiligungsstrategie 2018 vom 27. Juni 2017 [zit. Planungsbericht Beteiligungsstrategie 2018, S.].

Planungsbericht B 109 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum öV-Bericht 2018 bis 2021 vom 14. November 2017 [zit. öV-Bericht 2018-2021, Kap., S.].

Präsentation zum Geschäftsbericht VVL 2019 zu Handen der Regierung vom 9. Juni 2020 [zit. Präsentation VVL zum Geschäftsbericht 2019 vom 9.6.2020].

Protokoll der AKK-Gesamtsitzung vom 29. Mai 2020 (Auszug), Protokoll-Nr. 2019-2023_AKK:2020-02 [zit. Auszug AKK-Protokoll 2020-02, S.].

Protokoll der AKK-Gesamtsitzung vom 15. September 2020 (Auszug), Protokoll-Nr. 2019-2023_AKK:2020-03 [zit. Auszug AKK-Protokoll 2020-03, S.].

Protokoll der AKK-Gesamtsitzung vom 27. Oktober 2020 (Auszug), Protokoll-Nr. 2019-2023_AKK:2020-04 [zit. Auszug AKK-Protokoll 2020-04, S.].

Protokoll der AKK-Gesamtsitzung vom 1. Dezember 2020 (Auszug), Protokoll-Nr. 2019-2023_AKK:2020-05 [zit. Auszug AKK-Protokoll 2020-05, S.].

Protokoll der Sitzung des AKK-Ausschusses BUWD vom 12. August 2020, Protokoll-Nr. 2019-2023_AKK-BUWD_2020-02 [zit. AKK-BUWD-Protokoll 2020-02, S.].

Protokoll der Verbundratssitzung vom 3. Juli 2020 [zit. Protokoll Verbundratssitzung vom 3.7.2020].

Protokoll der Verbundratssitzung vom 4. September 2020 [zit. Protokoll Verbundratssitzung vom 4.9.2020].

Schreiben der AKK an den Regierungsrat vom 28. September 2020 [zit. Schreiben AKK an Regierungsrat vom 28.9.2020].

Schreiben der AKK an die Finanzkontrolle vom 28. September 2020 [zit. Schreiben an Finanzkontrolle 28.9.2020].

Stellungnahme Finanzkontrolle an AKK vom 19. Oktober 2020 [zit. Stellungnahme der Finanzkontrolle vom 19.10.2020, S.].

Stellungnahme Regierungsrat an AKK vom 23. Oktober 2020 [zit. Stellungnahme Regierungsrat vom 23.10.2020, S.].

Wegleitung der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) des Kantonsrates Luzern 2019-2023 vom 17. September 2019 [zit. Wegleitung AKK, S.].

ANHANG C: ABBILDUNGSVERZEICHNIS

- Abbildung 1:** Steuerung von rechtlich selbständigen Organisationen mit kantonaler Beteiligung, Botschaft PCG, S. 20.
- Abbildung 2:** Aufsichtsfunktionen der kantonalen Gremien gegenüber dem VVL (eigene Darstellung).

ANHANG D: ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
AKK	Aufsichts- und Kontrollkommission (des Kantonsrates)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bst.	Buchstabe (Unterabsatz)
BUWD	Bau-, Umwelt und Wirtschaftsdepartement
bzw.	beziehungsweise
CG	Corporate Governance
CHF	Schweizer Franken
FD	Finanzdepartement
FKG	Finanzkontrollgesetz vom 8. März 2004 (SRL 615)
FLG	Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010 (SRL 600)
FLV	Verordnung über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 17. Dezember 2010 (SRL 600a)
HG	Haftungsgesetz vom 13. September 1988 (SRL 23)
IKS	Internes Kontrollsystem
i.S.	in Sachen
KRG	Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (SRL 30)
KV	Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL 1)
LR	Systematische Sammlung des Liechtensteinischen Rechts
M PCG	Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) vom 10. September 2012 (SRL 247)
OG	Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 13. März 1995 (SRL 20)
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)

ÖUSG	Gesetz über die Steuerung und Überwachung öffentlicher Unternehmen (Öffentliche-Unternehmen-Steuerungs-Gesetz) vom 19. November 2009 des Landes Liechtenstein (LR 172.017)
OV	Verordnung über die Aufgaben der Departemente und der Staatskanzlei sowie die Gliederung der Departemente in Dienststellen vom 6. Mai 2003 (SRL 37)
öV	öffentlicher Verkehr
öVG	Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (SRL 775)
ÖVL	Zweckverband für den öffentlichen Agglomerationsverkehr
öVV	Verordnung über den öffentlichen Verkehr vom 20. Oktober 2009 (SRL 775a)
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
PCG	Public Corporate Governance
PCGG	Gesetz über die Beteiligungen (Public Corporate Governance) vom 15. Juni 2017 des Kantons Basel-Landschaft (SGS 314)
PFK	Planungs- und Finanzkommission (des Kantonsrates)
Regl. VVL	Reglement für den Verkehrsverbund Luzern vom 8. Januar 2010 (SRL 775b)
RPV	Regionaler Personenverkehr
RRB	Beschluss des Regierungsrates
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRL	Systematische Rechtssammlung Kanton Luzern
StBG	Staatsbeitragsgesetz vom 17. September 1996 (SRL 601)
SZW	Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht
u.	und
u.a.	unter anderem
u.U.	unter Umständen
VBK	Kommission Verkehr und Bau (des Kantonsrates)
vbl	Verkehrsbetriebe Luzern AG und vbl verkehrsbetriebe luzern ag
Vgl.	vergleiche
vif	Dienststelle Verkehr und Infrastruktur

VO ZA	Verordnung über die Zuordnung der Anstalten zu den Departementen vom 4. Dezember 2012 (SRL 37a)
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL 40)
VSE	Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen
VVL	Verkehrsverbund Luzern
z.B.	zum Beispiel
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer

ANHANG E: UNTERLAGEN AKK

1. Kantonale Gesetze - generell

SRL 1 - Verfassung des Kantons Luzern (KV)
G 2012-79 - Gesetz über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG)
SRL 600 - Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen (FLG)
SRL 20 - Gesetz über die Organisation von Regierung und Verwaltung (Organisationsgesetz, OG)
SRL 30 - Gesetz über die Organisation und Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz, KRG)

2. Dokumente AKK

Grundlagen
Wegleitung AKK
Korrespondenzen/Aktennotizen
2020-11-18_Zusammenfassung der Gesprächserkenntnisse i.S. VVL
2020-09-28_AKK_Einladung Stellungnahme Gesamtregerungsrat_VVL
VM-Stellungnahme Regierungsrat an AKK_20201023
Beilage Schreiben Regierungsrat an AKK_20201023
2020-09-28_AKK_Finanzkontrolle_Auskunft i.S. Subventionsrückforderung des VVL gg. VBL
20201019 Antwort AKK BUWD zu Fragen VVL signiert kf&ds
2020-09-09 Informationsnotiz VVL zur Überprüfung Abgeltungen VVL an VBL
2020-08-24_Auszug E-Mail Thomas Buchmann_Rückmeldung Gesprächsergebnisse Rechtsberatung VVL
31.07.2020_Besprechung FiKo betreff VVL
RRB Nr. 849 vom 3. Juli 2020
Protokolle
AKK-Gesamt, 2. a.o. Sitzung, 01.12.2020
AKK-Gesamt, 1. a.o. Sitzung, 27.10.2020
AKK-Gesamt, 15.09.2020
AKK-BUWD VVL, 12.08.2020
AKK-Gesamt, 29.05.2020

3. Gutachten/Berichte

Bericht zur externen Untersuchung VBL AG-vbl ag_Recht&Govern.pdf
BEI-BUWD_Bericht Fiko vom 24. Juni 2020_Verkehrsverbund Luze.pdf
2020-05-23_Kurzgutachten_Zusammenfassung_Paul_Richli_zum_Fal.pdf
20191104_Bericht Gfeller+Partner AG.pdf
Bericht Ernst & Young vom 17.05.2018
Bericht Bundesamt für Verkehr (BAV)

4. Dokumente VVL

Rechtsgrundlagen/Materialien
SRL 775 - Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öVG)
SRL 775a - Verordnung über den öffentlichen Verkehr (öVV)
SRL 775b - Reglement für den Verkehrsverbund Luzern
Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über den öffentlichen Verkehr, B 90
Eignerstrategie VVL
Interne Dokumente
Strafanzeigen
Protokolle 2018
Protokolle 2019
Protokolle 2020
Führungs- und Sitzungskalender
Medienmitteilungen
Medienmitteilung Verkehrsverbund Luzern (VVL) reicht Strafanzeige gegen Verkehrsbetriebe Luzern (VBL) ein, 24.11.2020
Medienmitteilung Verkehrsverbund Luzern (VVL) besteht auf Rückforderung gegenüber VBL AG und prüft rechtliche Schritte, 19.11.2020
Medienmitteilung VVL verleiht Forderungen gegenüber VBL AG Nachdruck, 03.07.2020
Medienmitteilung Subventionszahlungen an VBL: Verkehrsverbund Luzern erläutert Vorgehen und veröffentlicht Berichte, 09.03.2020

5. Dokumente VBL

Medienmitteilungen
Medienmitteilung Neuer Übergangs-Verwaltungsrat gewählt, 26.11.2020
Medienmitteilung Rücktritte per sofort, 20.11.2020
Medienmitteilung Vertrauen zwischen VBL-Verwaltungsrat und Stadtrat zerrüttet, 25.09.2020
Medienmitteilung VBL zahlt dem VVL geforderte Summe von rund 16 Millionen Franken, 09.03.2020
Medienmitteilung VBL schafft Transparenz bezüglich ÖV-Abgeltungen, 02.03.2020
Medienmitteilung VVL und vbl überprüfen gemeinsam die Abgeltungen. 28.02.2020

6. Medienmitteilungen BAV

Medienmitteilung BAV reicht Strafanzeigen gegen BLS und Verkehrsbetriebe Luzern ein, 24.11.2020

7. Medienmitteilungen Kanton

Medienmitteilung der Staatsanwaltschaft Luzern, 14. Dezember 2020
Mitteilung Regierungsrat erwartet konsequente Durchsetzung aller Forderungen gegenüber der VBL AG, 2. April 2020

8. Medienmitteilungen Stadt

Medienmitteilung der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Stadtrates 20. November 2020
Medienmitteilung der GPK des Grossen Stadtrates, 3. Juni 2020
Statement des Stadtrates zu VBL 9. März 2020
Medienmitteilung der GPK des Grossen Stadtrates, 6. März 2020