



Schlussbericht

des erweiterten Ausschusses AKK-BUWD zur

vertieften Überprüfung VVL 2012-2020

vom Januar 2022 bis September 2022

Die Aufsichts- und Kontrollkommission hat diesen Schlussbericht zur Veröffentlichung freigegeben.

Luzern, 25. Oktober 2022

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkung	1
II. Hintergrund und Ausgangslage	1
A. Hintergrund	1
B. Ausgangslage	1
III. Auftrag, Vorgehensweise und Aufbau Bericht	2
A. Auftrag	2
B. Vorgehensweise	3
C. Aufbau Bericht	3
IV. Zentrale Erkenntnisse aus Protokollstudium	4
A. Kein offensichtliches Fehlverhalten der Aufsichtsgremien	4
B. Ermöglichung spezifizierter Fragestellungen	4
V. Erkenntnisse aus Korrespondenz und Gespräch BUWD	4
A. Korrespondenz	4
1. Leistungsvereinbarung VVL.....	4
2. Kommunikation VVL und Regierungsrat.....	5
3. Eskalationsverhalten Verbundrat, Einbindung Regierungsrat	5
4. Controlling.....	6
B. Zwischenwürdigung Korrespondenz BUWD	7
C. Gespräch	8
1. Beurteilung der Situation, Learnings und Sensibilisierung	8
2. Langsame Prozesse, aktueller Stand.....	9
3. Späte Information AKK	10
4. Interessenkonflikte infolge Doppelrolle, Auswirkungen	10
VI. Erkenntnisse aus Korrespondenz und Gespräch Fiko	11
A. Korrespondenz	11
1. Prüfungen beim VVL.....	11
2. Empfehlungen an Regierungsrat zum VVL.....	11
3. Kontrollen Einhaltung Zielvereinbarungen	12
4. Gewinnerwirtschaftungsverbot.....	12
B. Zwischenwürdigung Korrespondenz Fiko	12
C. Gespräch	13
1. Beurteilung der Situation und Learnings.....	13

a)	Keine vertieften Prüfungen zu Beteiligungs- und Beitragscontrolling.....	13
b)	Rollenverständnis Fiko im Wandel	13
c)	Verbesserungspotenziale Beteiligungscontrolling	14
d)	Positive Neuerungen Verbundrat, Kontrollen Mandatsverträge	14
2.	Aufsichtsrolle und Prüfhandlungen.....	14
3.	Leistungsvereinbarungen.....	14
VII.	Erkannte Kernpunkte und Folgerungen	15
A.	Politische Steuerung	15
1.	Feststellungen und Würdigung	15
2.	Folgerungen	16
B.	Aufsicht.....	17
1.	Feststellungen und Würdigung	17
2.	Folgerungen	18
C.	Doppelrollen, Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten	18
1.	Feststellungen und Würdigung	18
2.	Folgerungen	19
D.	Rolle und Prüftätigkeit der Finanzkontrolle.....	19
1.	Feststellungen und Würdigung	19
2.	Folgerungen	20
VIII.	Abschliessende Würdigung und Anträge	20
A.	Auftrag erfüllt.....	20
B.	Anträge.....	21
IX.	Nachtrag: Behandlung Bericht und Anträge, Ergänzungen auf Antrag der Kommission	23
A.	Behandlung Bericht und Anträge	23
1.	Kenntnisnahme und Würdigung Bericht	23
2.	Veröffentlichung.....	23
3.	Abschluss der Untersuchung	23
4.	Keine PUK, Weiterungen	23
B.	Ergänzungen auf Antrag der Kommission	24

I. Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht ist das Ergebnis der ergänzenden¹ Untersuchung der Aufsichts- und Kontrollkommission (AKK) des Luzerner Kantonsrates im Zusammenhang mit der «causa vbl» und Fokus auf die Jahre 2012-2020. Die «causa vbl» betrifft die Auseinandersetzung zwischen dem Verkehrsverbund Luzern (VVL) und der vbl verkehrsbetriebe luzern ag (vbl) im Zusammenhang mit der Rückforderung von mutmasslich zu Unrecht zu viel bezogenen Subventionen im Umfang von rund CHF 16 Mio.

II. Hintergrund und Ausgangslage

A. Hintergrund

Im Frühling 2020 wurde publik, dass die vbl zwischen 2011 und 2017 durch Berücksichtigung kalkulatorischer Zinsen² als betriebswirtschaftliche Kosten und entsprechender Verrechnungen mit der Muttergesellschaft VBL AG (VBL) mehr Subventionen erhalten hatte, als ihr mutmasslich zustehen würde.

Der VVL mit dem Verbundrat als oberstes strategisches Organ wurde erstmals 2012 aufgrund eines Berichtes des Bundesamtes für Verkehr (BAV)³ darauf aufmerksam gemacht, dass die Holdingstruktur der VBL AG mit Tochter vbl ag sowie die angewendeten Rechnungslegungsgrundsätze es nicht erlauben würden, eine transparente Beurteilung der tatsächlichen Finanzflüsse vorzunehmen. Der VVL hat in Gesprächen mit der vbl wiederholt auf diesen Umstand hingewiesen und versucht, mit der Einführung des Rechnungslegungsstandards Swiss GAAP FER für mehr Transparenz zu sorgen.

Aufgrund der PostAuto-Affäre, des entsprechenden öffentlichen Druckes sowie den Forderungen aus der Politik und des BAV wurden in den Kantonen verstärkte Prüfungen bei den Transportunternehmen durchgeführt. Der VVL-Verbundrat (nachfolgend: Verbundrat) erhielt im Jahr 2018 aufgrund der höheren Sensibilisierung und vertiefteren Prüfungen erstmals Hinweise, dass die vbl mutmasslich zu hohe kalkulatorische Zinsen verrechnete.

Der Verbundrat hat daraufhin in verschiedenen Gesprächen mit den Zuständigen der vbl versucht, Klarheit zu schaffen und eine Lösung zu finden. Der Verbundrat kam zum Schluss, dass im Zeitraum 2011-2017 insgesamt rund CHF 16 Mio. zu viel an die vbl ausbezahlt wurde und forderte diesen Betrag zurück. Es folgten weitere Abklärungen und später schliesslich Strafanzeigen und Rückforderungsverfahren – letztere sind mit Stand letzter Erkenntnisse bei den Untersuchungsbehörden hängig bzw. sistiert.

Am Gespräch vom 6. Dezember 2019 mit dem Vorsteher des Bau- Umwelt- und Wirtschaftsdepartements (BUWD), Regierungsrat Fabian Peter, wurde der Ausschuss AKK-BUWD von seinem Departementssekretär, Thomas Buchmann, über die Auseinandersetzung zwischen dem VVL und der vbl sowie den aktuellen Stand in der Sache in Kenntnis gesetzt. Thomas Buchmann war zu dieser Zeit als Verbundratspräsident VVL für die Aufsicht über den VVL zuständig sowie als Departementssekretär BUWD in der Oberaufsicht über den Verbundrat mitinvolviert.

B. Ausgangslage

Die AKK hatte im Vorfeld zur diesem Bericht zugrundeliegenden Untersuchung bereits eine Untersuchung mit Unterstützung des externen Experten Prof. Dr. iur. Roland Müller geführt.

¹ In Ergänzung zum von Prof. Dr. iur. Roland Müller erstellten Gutachten, das auf den Zeitraum ab 2020 fokussierte.

² Kalkulatorische Zinsen: Kosten für die Nutzung von betriebsnotwendigem Kapital. Sie geben an, wie viel Zinsen der Eigenkapitalgeber erhalten würde, wenn er sein Kapital am Kapitalmarkt anlegen und nicht dem Unternehmen zinslos zur Verfügung stellen würde (quasi Opportunitätskosten).

³ B1_VBL AG_Bericht BAV vom 15. Mai 2012; Auszug Bericht zur Beurteilung Revision BAV: «Die Konstruktion einer Holdingstruktur verunmöglicht im Rahmen der Bundesgesetzgebung, den Durchgriff auf die Muttergesellschaft VBL AG. Einzug die vbl ag als Konzessionsträgerin unterliegt den Vorschriften des Eisenbahngesetzes und somit der Kontrolle des Bundes. Die die vbl ag sämtliche Leistungen bei der VBL AG einkauft, finden das in der RKV beispielsweise verankerte Vollkostenprinzip (ohne Gewinn) oder Verbot von Überabschreibungen korrekterweise keine Anwendung. Die identische Zusammensetzung der drei Geschäftsleitungen [Anmerkung: die VBL AG hat nebst der vbl ag auch eine weitere Tochtergesellschaft] wie auch die Eigner- und Bestellerziele können zu Zielkonflikten führen. Für die Besteller ist es deshalb naheliegend, dass sie über die notwendigen Informationen verfügen müssten, um die Angemessenheit der vereinbarten Verrechnungssätze u.a.m. überprüfen und beurteilen zu können.»

Letztere fokussierte sich auf die gesetzliche Ausgangslage betreffs Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten von bzw. bei ausgelagerten Verwaltungseinheiten und sollte am Beispiel der Ereignisse rund um die «causa vbl» mit Blick auf den VVL die tatsächliche Wahrnehmung und Umsetzung derselben durch die jeweils zuständigen kantonalen Aufsichtsgremien – vom VVL über das BUWD zum Regierungsrat bis hin zur AKK – einer summarischen Würdigung zuführen.

Die AKK legte sich bei dieser Untersuchung darauf fest, dass keine eigentliche retrospektive Untersuchung erfolgen soll, welche umfassend und vollständig prüft, ob die einzelnen kantonalen Gremien ihren Aufsichtspflichten nachgekommen sind. Entsprechend hatte der Gutachter den gesetzlichen Status quo der kantonalen Public Corporate Governance (PCG) sowie hinsichtlich Wahrnehmung der Steuerungs- und Aufsichtspflichten der bzgl. VVL befassten Gremien lediglich den Zeitraum ab Bekanntwerden der Auseinandersetzung zwischen dem VVL und der vbl zu untersuchen. Die erste AKK-Untersuchung mündete schliesslich im «Rechtsgutachten betreffend Public Corporate Governance des Kantons Luzern unter besonderer Berücksichtigung des Verkehrsverbundes Luzern VVL» und den daraus abgeleiteten AKK-Feststellungen und -Empfehlungen z.Hd. Regierungsrat. Der Regierungsrat hat die Empfehlungen der AKK entgegengenommen, gutgeheissen und deren Prüfung und Umsetzung in Aussicht gestellt.

In der Folge hatte der Regierungsrat davon abgesehen, die Erkenntnisse gemäss Gutachten in der Botschaft zum Entwurf der Beteiligungsstrategie 2021 abzubilden, was zu den bekannten Weiterungen in diesem Zusammenhang (Rückweisung Beteiligungsstrategie, Ankündigung begleitende Kontrolle Umsetzung Empfehlungen, etc.) geführt hat. Gleichzeitig bestand aufgrund der – vorerst mit Blick auf die aus praktischen Gründen vorab anzustrebenden Lehren für die Zukunft – zeitlich beschränkten Aufarbeitung der Geschehnisse weiterhin ein gewisses Unbehagen in der Kommission: Man sah sich gegenüber der Öffentlichkeit in der Pflicht, für vollständige Klarheit zu sorgen und auch die Geschehnisse vor dem Zeitraum ab 2020 vertieft aufzuarbeiten. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass sowohl in der AKK als auch bei anderen Ratsmitgliedern weiterhin auch die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zur Diskussion steht.

Die AKK fasste an einer ausserordentlichen Sitzung folglich auf Antrag des Ausschusses AKK-BUWD den Beschluss, die Vorkommnisse im Verbundrat im Zeitraum von 2012 bis 2020 einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Diese Untersuchung sollte ohne externe Unterstützung geführt werden, wobei zur Gewährleistung der erforderlichen Ressourcen und zur Einbindung aller interessierter Fraktionen der Ausschuss AKK-BUWD (nachfolgend: Ausschuss) geschäftsspezifisch erweitert werden sollte.

Die Kommissionsvertretungen der FDP verzichteten auf einen Einsitz in diesem Ausschuss. Weil die AKK-Präsidentin, Irene Keller, im Untersuchungszeitraum zeitweise (2012-2014) Mitglied des Verbundrats war, trat sie zum Geschäft in den Ausstand. Unter dem Lead von Claudia Bernasconi (Mitte) wurden nebst den ordentlichen AKK-BUWD-Mitgliedern Hasan Candan (SP) und Toni Graber (SVP) schliesslich auch Ursula Berset (GLP) und Monique Frey (G/JG) mit der Untersuchung befasst. Die AKK-Vizepräsidentin, Ylfete Fanaj, vertritt im Ausschuss das AKK-Präsidium.

III. Auftrag, Vorgehensweise und Aufbau Bericht

A. Auftrag

Vordringlich ging es der AKK darum, Unsicherheiten infolge von im Gutachten von Prof. Dr. iur. Roland Müller teilweise unbestätigter Annahmen auszuräumen und so die Erkenntnisse des Gutachtens auch mit Blick auf den Zeitraum vor 2020 zu validieren. Durch die vertiefte Überprüfung sollte sichergestellt werden, dass die Oberaufsicht in der Sache – auch weiter zurückblickend – umfassend wahrgenommen wird.

Überdies sollte mit der Untersuchung ein Erkenntnisgewinn dazu möglich sein, ob und inwiefern die Aufsichtsgremien und Oberaufsichtsgremien früher hätten reagieren sollen – wobei das Ziel der Sensibilisierung hinsichtlich Aufsichtsbelangen angestrebt wird. In diesem Zusammenhang wurde die konkrete Frage aufgeworfen, wann der Regierungsrat über die Auseinandersetzung zwischen dem VVL und der vbl informiert wurde und wie er mit dieser Information umgegangen ist. Weiter sollten die Verbindungen in den Regierungsrat und in die Kommission – und damit die Thematik der Interessenkonflikte auf hoher Flughöhe beleuchtet werden. Ferner wurde auch festgehalten, dass die Auftragserteilung mithin durch die im Raum stehende PUK-Frage motiviert ist und diesem Aspekt sodann ebenfalls gebührende Beachtung zu schenken ist. Schliesslich – und zwecks Wiederherstellung des Vertrauens der Luzerner Bevölkerung in die Politik – sollte gegenüber der Öffentlichkeit auch Rechenschaft darüber abzulegen sein, dass die «causa vbl» lückenlos aufgearbeitet wird und die AKK ihren Pflichten zur Aufsicht und Kontrolle nachkommt.

B. Vorgehensweise

Zur Auftragsausführung entschied sich der befasste Ausschuss für eine stufenweise Vorgehensweise: In einem ersten Schritt wurde Einsicht in die Protokolle des Verbundrates für den Zeitraum 2012-2020 ersucht. Der Ausschuss erhielt via SharePoint Zugang zu den angeforderten Verbundrats-Protokollen und weiteren Unterlagen.

Im Rahmen des Protokollstudiums erkannte der Ausschuss, dass vereinzelte Unterlagen, auf welche in den Protokollen verwiesen wurde, fehlten und forderte diese nach. Schliesslich lagen insgesamt 187 mehrheitlich mehrseitige Dokumente zur Einsichtnahme vor.

Der Ausschuss tauschte sich über die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Protokollstudium an seiner Sitzung vom 11. April 2022 aus und erstellte eine chronologische Übersicht zu den seiner Ansicht nach relevanten Ereignissen – je mit Verweisen auf die jeweils einschlägigen Fundstellen.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus dem Protokollstudium und nach Aufbereitung der Fragen, die sich für ihn daraus ergeben hatten, beschloss der Ausschuss, dass sowohl z.Hd. Vorsteher BUWD, Regierungsrat Fabian Peter, als auch z.Hd. der Leiterin der Finanzkontrolle (Fiko), Karin Fein, schriftliche Auskunftersuchen zu stellen sind. Beide Parteien kamen den Ersuchen mit ausführlichen Stellungnahmen nach.

Um die wiederum neuen und z.T. weiterhin offen gebliebenen Fragen zu klären, wurde mit dem Vorsteher des BUWD, dessen Departementssekretär Thomas Buchmann, sowie der Leiterin der Finanzkontrolle das Gespräch gesucht. Der Austausch mit den erwähnten Personen fand schliesslich am 20. Mai 2022 statt.

C. Aufbau Bericht

Der vorliegende Bericht soll die zentralen Erkenntnisse aus dem Studium der Verbundratsprotokolle (IV.), die Erkenntnisse und Zwischenwürdigung der Austausche mit dem BUWD-Vorsteher und seinem Sekretär (V.) sowie der Leiterin der Fiko (VI.) abbilden. Es folgen eine Übersicht zu den vom Ausschuss erkannten Kernpunkten und entsprechenden Folgerungen (VII.). Der Bericht schliesst mit einer abschliessenden Würdigung unter Bezugnahme auf die Auftragspunkte mit entsprechenden Anträgen z.Hd. der Kommission (VIII.) sowie einem Nachtrag auf Anregung der Kommission (IX.).

Abschliessend sei darauf hinzuweisen, dass der Ausschuss die diesem Bericht zugrundeliegende Untersuchung ohne Unterstützung des Kommissionssekretärs und mit erheblichem Einsatz eigener Ressourcen geführt hat.

IV. Zentrale Erkenntnisse aus Protokollstudium

A. Kein offensichtliches Fehlverhalten der Aufsichtsgremien

Es darf soweit vorgegriffen werden, dass die Analyse der Verbundratsprotokolle keine Schlüsse auf ein offensichtliches Fehlverhalten der involvierten Aufsichtsgremien zulassen – weder seitens VVL, BUWD noch des Regierungsrates. Diese zentrale Erkenntnis soll im Weiteren anhand aller nachfolgenden Ausführungen dargelegt werden.

B. Ermöglichung spezifizierter Fragestellungen

Das Protokollstudium verschaffte dem Ausschuss vertiefte Einblicke in die VVL internen Vorgänge und Abläufe, was für ihn zu wesentlichen Erkenntnisgewinnen und damit einem besseren Verständnis der Ereignisse und der Sachlage führte. Der sich daraus für den Ausschuss ergebende weitere Klärungsbedarf ermöglichte ihm schliesslich spezifische Fragestellungen, welche in den erwähnten Auskunftersuchen und Gesprächen Eingang fanden.

Für das BUWD betrafen diese die Themenbereiche politische Steuerung, Kommunikation und Controlling, bei der Fiko hauptsächlich ihre Prüfungshandlungen beim VVL sowie allfällige daraus erfolgte Empfehlungen z.Hd. Regierungsrat und die Aufsichtsrolle der Fiko im Allgemeinen.

V. Erkenntnisse aus Korrespondenz und Gespräch BUWD

A. Korrespondenz

Grundlage der nachfolgenden Gliederung und Zusammenfassung stellt das Ausschuss-Auskunftersuchen z.Hd. BUWD vom 22. April 2022 sowie die darauf ergangene Stellungnahme von Regierungsrat Fabian Peter vom 13. Mai 2022 dar.

1. Leistungsvereinbarung VVL

Der Ausschuss stellte fest, dass im Zeitraum von 2011 bis 2014 keine Leistungsvereinbarung mit dem VVL bestand – dies, obschon der Abschluss einer solchen gesetzlich vorgesehen gewesen wäre (§ 6 Abs. 1 lit. e öVG). Folglich bestand für ihn Klärungsbedarf dazu, weshalb keine Leistungsvereinbarung vorlag und wie in diesem Zeitraum die politische Steuerung vorgenommen wurde.

Regierungsrat Fabian Peter führte aus, dass erst mit dem Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG (1. Januar 2013) die Instrumente der Beteiligungs- und Eignerstrategie eingeführt, das Beteiligungscontrolling vereinheitlicht und mit dem VVL schliesslich eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen worden sei.

Der VVL sei bereits im Nachgang zum Inkrafttreten des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (öVG) geschaffen und als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgestaltet worden. Als strategisches Führungsorgan sei der aus Vertretungen des Kantons und der Gemeinden zusammengesetzte Verbundrat für die Aufsicht über den VVL zuständig. Bei dieser Konstellation sei der Regierungsrat folglich für die Oberaufsicht über den VVL zuständig.

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Public Corporate Governance des Kantons Luzern (Mantelerlass PCG) sei der mit dem öVG eingeführte Bericht über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots über den öffentlichen Personenverkehr (öV-Bericht, welcher in Abstimmung mit dem AFP erging) das zentrale Instrument der politischen Steuerung gewesen. Die Vorgaben über den jährlichen Geschäftsbericht des VVL, welcher vom Regierungsrat damals noch zu genehmigen gewesen sei, hätte eine detaillierte

Berichterstattung durch den VVL an dem Regierungsrat vorgesehen – obschon dies im Beteiligungscontrolling damals noch nicht vorgesehen gewesen sei.

2. Kommunikation VVL und Regierungsrat

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, wie die Kommunikation zwischen dem VVL und dem Regierungsrat grundsätzlich strukturiert und organisiert war, sowie ob und wie sich diese im Verlaufe der Zeit verändert hatte.

Regierungsrat Fabian Peter verwies darauf, dass dem Regierungsrat die Oberaufsicht über den VVL zukomme und der Verbundrat die VVL-Geschäftsführung beaufsichtige. Weiter führte er aus, dass nebst der Berichterstattung an den Regierungsrat im Rahmen des AFP im Zusammenhang mit der jährlichen Zurkenntnisbringung des VVL-Geschäftsberichtes ein direkter Austausch in der Regierungsratssitzung unter Teilnahme des VVL-Verbundratspräsidiums und der VVL-Geschäftsführung erfolgt sei und weiterhin erfolge – was bei allen wichtigeren ausgelagerten Einheiten so organisiert sei. An den direkten Austauschen würden jeweils das vergangene Geschäftsjahr reflektiert und vorausschauend absehbare wichtige Entwicklungen thematisiert. Basis für die Austausche mit dem Regierungsrat würden die regelmässigen Berichterstattungen des Geschäftsführers VVL an den Verbundrat bilden. Diese Berichterstattungen würden im Rahmen der Verbundratssitzungen, der Beratung der Reportings, der VVL-Jahresrechnung und des VVL-Jahresberichtes sowie der jährlichen Fiko-Prüfberichte erfolgen.

Unter Verweis auf die Ausführungen zu den Hintergründen bzgl. Leistungsvereinbarung oberhalb (vgl. V.A.1.) habe sich die Kommunikation mit dem Regierungsrat im Verlaufe der Zeit grundsätzlich nicht verändert. Hinzugekommen sei mit Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG allerdings das zusätzliche Controlling-Instrument des erweiterten Faktenblattes (womit § 20d FLG Rechnung getragen werde). Der Inhalt des Faktenblattes werde jährlich via Jahresrechnung in einem Bericht über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie sowie als Faktenblatt des VVL in der konsolidierten Rechnung dem Regierungsrat vorgelegt und dem Kantonsrat in der Folge zur Kenntnis gebracht.

3. Eskalationsverhalten Verbundrat, Einbindung Regierungsrat

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, ob der Regierungsrat über die nach Ansicht des Ausschusses misslungenen Verhandlungen des VVL mit der vbl bezüglich mehr Transparenz in der Rechnungslegung (Holdingsstruktur, Forderung Einführung Swiss GAP FEER) in Kenntnis gesetzt wurde sowie ob und wie er im Falle einer Information reagiert hatte. Weiter wollte der Ausschuss in Erfahrung bringen, wann der Regierungsrat über das im März 2017 erfolgte Treffen zwischen BAV, VVL und vbl bzgl. Verhandlung über die Zielvereinbarungen informiert wurde.

Der BUWD-Vorsteher erläuterte in seinem Schreiben, dass die Verhandlungen des VVL mit der vbl im Hinblick auf eine erste Zielvereinbarung 2013-2016 nicht als misslungen erachtet werden können. Die vom VVL mit der vbl angezielten Vereinbarungspunkte seien aufgrund des Widerstandes der vbl zwar nicht in der geplanten Deutlichkeit in die Zielvereinbarung aufgenommen worden, dennoch seien mit der vbl eine Zielvereinbarung über zentrale Punkte sowie deutliche Abgeltungsreduktionen zustande gekommen. Der Verbundrat als Aufsichtsorgan sei anfangs 2013 darüber informiert worden. Für eine besondere Information an den Regierungsrat als Oberaufsichtsbehörde habe bei dieser Ausgangslage aus Sicht des VVL zu jenem Zeitpunkt kein Anlass bestanden.

Anfangs 2015 sei der VVL mit Forderungen betreffend Rechnungslegung bzw. Ergebnisverwendung vbl erneut an die vbl gelangt. Das Thema sei im Vorfeld der Verhandlungen zur neuen Zielvereinbarung 2017-2021 wiederholt aufgegriffen worden. Schliesslich sei die Zielvereinbarung zwischen der vbl, dem BAV und dem VVL mit einer neuerlichen Abgeltungsreduktion von jährlich CHF 0.7 Mio. sowie verstärkten

Transparenzvorgaben (insb. keine Berücksichtigung von Gewinnzuschlägen/Eigenkapitalzinsen im abgeltungsberechtigten Regional- und Ortsverkehr sowie Verpflichtung der vbl, den Bestellern ab Abschluss 2016 jeweils eine summarische Darstellung des Ist-Ergebnisses zu zeigen und das Ergebnis verständlich zu machen) abgeschlossen worden. Damit sei die Voraussetzung geschaffen worden, dass sich die Kostenpositionen in der Offerte und der Ist-Rechnung besser beurteilen lassen. Der Verbundrat habe diese Entwicklung gewürdigt; die Anliegen des VVL hätten im Wesentlichen durchgesetzt werden können, womit aus Sicht des Verbundrates weiterhin kein Anlass für eine besondere Information an den Regierungsrat bestanden habe.

Der Verbundrat habe im Rahmen seiner Zusatzabklärungen erkannt, dass die vbl weiterhin die Rechnungslegungsstandards des OR angewendet hatte; er hätte aber keine gesetzliche Handhabe gehabt, um auf die Anwendung der Standards Swiss GAAP FER oder IFRS bestehen zu können. Die vereinbarten Transparenzregeln hätten die vbl jedoch verpflichtet, keine Gewinnzuschläge/Eigenkapitalzinsen mehr einzurechnen, und damit darauf abgezielt, dass keine Überabgeltungen mehr möglich seien. Dass diese Regelungen gegriffen hätten, werde dadurch bezeugt, dass gestützt darauf das frühere Vorgehen der vbl habe aufgedeckt werden können.

Mit Publizität des PostAuto-Skandals seien dank der Unterstützung durch das BAV vertiefte Abklärungen möglich geworden. Über diese Abklärungen habe der VVL im Geschäftsbericht 2017 informiert, welcher im Juni 2018 im Regierungsrat behandelt worden sei. Das Ausmass der Überabgeltungen sei mit Blick auf die zuvor in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten und verankerten Transparenzregeln schliesslich ausserhalb jeglicher Erwartungen gewesen.

4. Controlling

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, welche Instrumente bzgl. Controlling VVL vor und nach der Leistungsvereinbarung vom 6. März 2015 bestanden hatten bzw. bestehen.

Regierungsrat Fabian Peter erklärte, dass es früher einen jährlich nachzuführenden Beteiligungsspiegel gegeben hätte, worin die Beteiligungen in Kreise und Risikoklassen eingeteilt worden seien. Der VVL sei in den Beteiligungskreis 3 «Minderheitsbeteiligungen und Konkordate» sowie Risikoklasse «C» (kleines bis mittleres Risiko) eingeteilt worden. Aufgrund der Staatsbeitragshöhe von über CHF 40 Mio. sei ein jährliches Controlling-Faktenblatt zu führen gewesen. Die Abgeltungen an den VVL seien im jährlichen Voranschlag des Kantons und in der Jahresrechnung unter dem damaligen Aufgabenbereich (2114 vif) aufgezeigt worden. Der jährliche VVL-Geschäftsbericht (inkl. Revisionsbericht) sei durch den Regierungsrat zu genehmigen gewesen (mit dem Mantelerlass PCG ab 2013 Kenntnisnahme).

Bzgl. Controlling-Instrumente für den Zeitpunkt nach Abschluss der Leistungsvereinbarung verwies der BUWD-Vorsteher auf die bereits gemachten Ausführungen (vgl. V.A.1. und 2.). Er führte aber ergänzend an, dass die erwähnten jährlichen Controlling-Faktenblätter im Verlaufe der Zeit mit zusätzlichen Themenfeldern erweitert worden seien (z.B. «wichtige Entwicklungen im Controlling-Jahr», zukünftige Entwicklungen» oder «Entwicklung Finanzzahlen»).

Weiter wollte der Ausschuss in Erfahrung bringen, ob der Regierungsrat über Controllinggespräche mit dem VVL informiert wurde sowie ob und in welcher Form solche Gespräche mit den ausgelagerten Einheiten generell jeweils vom Regierungsrat thematisiert werden.

Hierzu verwies Regierungsrat Fabian Peter erneut auf die Oberaufsichtsfunktion des Regierungsrates im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs (§ 6 öVG) und die entsprechende Stufengerechtigkeit der Information. Folglich sei der Regierungsrat über die Berichterstattung zum Geschäftsbericht des VVL und in der Jahresrechnung zur Umsetzung der Beteiligungsstrategie hinaus nicht über weiterführende Controllinggespräche mit dem

VVL informiert worden und werde es auch heute nicht. Das werde generell auch für andere ausgelagerten Einheiten nicht abweichend gehandhabt.

Schliesslich interessierte sich der Ausschuss für den Einsichtszeitpunkt des Regierungsrates in den Bericht des BAV vom 15. Mai 2012: Der Bericht des BAV «Verkehrsbetriebe Luzern AG, Strukturen, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung» vom 15. Mai 2012 habe dem Regierungsrat – im Zuge der von ihm bei der Fiko veranlassten Überprüfung der Abläufe und Beschlüsse des VVL – im März 2020 vorgelegen.

B. Zwischenwürdigung Korrespondenz BUWD

Der Ausschuss würdigte die vom BUWD erhaltenen Antworten im Rahmen der Vorbesprechung des mündlichen Austausches. Der Ausschuss war mit der Stellungnahme des BUWD-Vorstehers zufrieden und erachtete sie als hinreichend ausführlich, transparent und – soweit beurteilbar – inhaltlich korrekt.

Der Ausschuss erachtet das Fehlen einer Leistungsvereinbarung trotz gesetzlicher Forderung als relevant sowie die politische Steuerung des VVL vor dem Abschluss der Leistungsvereinbarung als unzureichend. Er erkannte aber auch, dass im Zeitraum von 2011-2014 keine Leistungsvereinbarung mit dem VVL abgeschlossen wurde, weil die Prozesse für die mit Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG (1. Januar 2013) eingeführten Neuerungen noch nicht soweit fortgeschritten waren. Weil die politische Steuerung des VVL grundsätzlich über den öV-Bericht wahrgenommen wurde, kann diesbezüglich dennoch nicht von einem effektiven Versäumnis der Regierung die Rede sein. Es gilt auch zu würdigen, dass der Regierungsrat offenbar erkannt hatte, dass die politische Steuerung des VVL wichtig war. Das vermögen die über das vom damaligen Beteiligungscontrollings Vorgesehene hinausgehenden, detaillierteren Vorgaben zum jährlich vom Regierungsrat zu genehmigenden Geschäftsberichts des VVL zu bezeugen

Nichtsdestotrotz war der Ausschuss der Ansicht, dass die Herausforderungen des VVL zu wenig aktiv besprochen worden sind. Er erkannte die vorgelegenen Strukturen als ursächlich dafür, dass der Regierungsrat über die Ereignisse im VVL nicht umfassend im Bilde war. Dabei wurde insbesondere der Informationsfluss vom VVL zum Regierungsrat als nicht optimal erachtet: Über die Behandlung des VVL-Geschäftsberichtes hinaus erfolgten offenbar keine – zumindest keine formalisierten und protokollierten – Austausche. Zugleich waren im VVL-Geschäftsbericht die niederschweligen und zur wirkungsvollen Steuerung erforderlichen Informationen nicht enthalten. Weil der Regierungsrat folglich nicht über alle relevanten Informationen verfügte, konnte von ihm auch das Controlling nicht wirkungsvoll wahrgenommen – besser resp. früher gesteuert und Einfluss genommen – werden. Der Ausschuss folgerte daraus, dass die Steuerung und Aufsicht des Regierungsrates über die ausgelagerten Einheiten grundsätzlich enger zu erfolgen hat und insbesondere die Strukturen (Informationsmittel, Informationsgehalt, Austausch etc.) – soweit zwischenzeitlich nicht bereits erfolgt – dahingehend anzupassen sind, dass der Regierungsrat zukünftig über alle relevanten Informationen verfügt.

Der Ausschuss erkannte aber auch, dass mit der Aufgabenauslagerung eine grössere Aufsichtsdistanz einhergeht. So anerkennt er, dass der Regierungsrat als Oberaufsichtsgremium einen übergeordneten Blick auf die Sache hatte und insbesondere Buchhaltungsanliegen korrekterweise grundsätzlich nicht von ihm zu behandeln waren. Nebst anzustrebenden idealeren Strukturen wird somit auch die Sensibilität der Berichterstattenden bzgl. Abschätzung der Wesentlichkeit von Informationen für die jeweils mit der (Ober-)Aufsicht befassten Gremien entscheidend bleiben. In diesem Zusammenhang erkannte der Ausschuss auch, dass der Verbundrat den Informationstakt gegenüber dem Regierungsrat hätte erhöhen sollen, sobald sich die Probleme mit der vbl abgezeichnet hatten.

Der Ausschuss war der Ansicht, dass der VVL von der vbl die Umstellung auf den Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER hätte einfordern müssen und dies als Bedingung für den Abschluss von Zielvereinbarungen auszugestalten gewesen wäre.

Als der Regierungsrat mit der Information seitens BAV i.S. PostAuto-Affäre (2018) schliesslich über die grundsätzliche Brisanz der Abgeltungsfrage in Kenntnis gesetzt wurde, verstrich nach Ansicht des Ausschusses dennoch relativ viel Zeit, bis das BUWD auf sein Geheiss der Fiko den Überprüfungsauftrag bzgl. vom VVL veranlassten Massnahmen (2020) erteilt hatte. Hier wäre nach Einschätzung des Ausschusses eine schnellere – proaktive – Vorgehensweise des Regierungsrates angezeigt gewesen.

C. Gespräch

Die Zwischenwürdigung der schriftlichen Stellungnahme bestimmte den Verlauf des Gesprächs mit Regierungsrat Fabian Peter und Departementssekretär Thomas Buchmann sowie die vom Ausschuss noch zu klärenden und zu vertiefenden Fragen.

1. Beurteilung der Situation, Learnings und Sensibilisierung

Im Sinne der Folgerung des Ausschusses, dass die Learnings in den Vordergrund zu stellen sind, erkundigte er sich darüber, wie das BUWD die Situation rückblickend generell beurteilt, welche Lehren aus den Ereignissen gezogen wurden und inwiefern sich diese bereits in vorgenommenen Anpassungen abbilden.

Die BUWD-Vertreter führten aus, dass im Rahmen der Auseinandersetzung mit der vbl regelmässige Austausche geführt worden und die Sache stufengerecht vom Verbundrat behandelt worden sei. Aus damaliger Perspektive sei man zur Einschätzung gelangt, dass es ein Aufsichtsthema des Verbundrates und kein Regierungsrats-Thema sei.

Nach der PostAuto-Affäre (2018) sei eine Information an den Regierungsrat als wesentlich erachtet worden, worauf eine entsprechende Information an den Gesamtregierungsrat ergangen sei. Der Regierungsrat habe im Weiteren keine ständigen Informationen angefordert. Man sei sich damals gar nicht bewusst gewesen, dass mitunter ein Reputationsrisiko bestand. Als der Verbundrat nach der PostAuto-Affäre (2018) beschlossen habe, dass bei allen Transportunternehmen (TU) mit einer mit PostAuto vergleichbaren Holdingstruktur vertiefte Untersuchungen zu veranlassen sind, seien an die betroffenen TU entsprechende Fragen gerichtet worden, worauf lediglich seitens vbl keine befriedigende Rückmeldung erfolgt sei.

Erst 2019 hätten inhaltliche Erkenntnisse vorgelegen, im Vorfeld sei der VVL mit der Untersuchung befasst gewesen. Das habe erhebliche Zeit in Anspruch genommen, da sich die Suche nach einer versierten Revisionsfirma, die den Auftrag zu übernehmen gewillt war, als äusserst aufwändig erwiesen habe. 2020 sei der Gesamtregierungsrat im Detail über die Ergebnisse informiert worden, worauf die Überprüfung durch die Fiko eingeleitet worden sei.

Bzgl. Learnings führte das BUWD aus, dass diese festgehalten worden seien: Heute erfolge ein engerer Austausch mit dem Verbundrat. Regierungsrat Peter wies auch darauf hin, dass es wichtig sei, nachfolgende Departementsvorsteher/-innen jeweils explizit auf die Erforderlichkeit einer engen Aufsicht hinzuweisen. Bzgl. Informationen an den Regierungsrat erfolge jeweils eine Einschätzung dazu, ob ein Thema für den Regierungsrat relevant sei, wobei heute im Zweifelsfall eine Information erfolgen würde – diesfalls werde die Thematik im Regierungsrat aufgenommen und bei Bedarf in einem Regierungsratsbeschluss abgehandelt.

Weiter seien die AKK-Empfehlungen im Verbundrat alle umgesetzt worden. Neu schliesse das BUWD mit dem VVL – neben der vierjährigen Rahmenvereinbarung – jährliche Leistungsvereinbarungen ab, worin jeweils die aktuellen Themen behandelt würden. Mandatsverträge mit den Ratsmitgliedern würden die Aufgaben und Berichterstattungspflichten (über den Gang der Geschäfte und ausserordentliche Themen)

festhalten. Die neuen Verbundratsmitglieder würden sich dank den Neuerungen verbindlicher verpflichtet fühlen, die Kantons- und Regionsinteressen zu vertreten und das Bewusstsein – insbesondere für Transparenzregeln – sei geschärft worden. Generell erachte das BUWD die Mandatsverträge als richtige und gute Massnahme.

Neu würden zudem mit allen drei Kantonsvertretern im Verbundrat zwei Mal im Jahr Austausche geführt; mit der Präsidentin des Verbundrates noch regelmässiger. Dank des Umstandes, dass die – den Kanton vertretenden – Verbundratsmandate überwiegend an verwaltungsexterne Personen vergeben worden seien, würde sich bei einem erneuten Vorfall auch eine andere Ausgangslage ergeben.

Generell sei das Bewusstsein für die grundsätzliche Thematik im BUWD stark ausgebildet. Regierungsrat Peter räumte auf Rückfrage aber auch ein, dass er keine Aussage darüber treffen könne, wie es diesbezüglich im Gesamtregierungsrat ausschaue.

Thomas Buchmann erkannte sodann auch, dass es ein Grundsatzentscheid sei, wer in Gremien von ausgelagerten Einheiten Einsitz haben solle. Dabei wies er auch auf die Herausforderungen bzgl. der Rollenwahrnehmung bei gleichzeitigen Funktionen innerhalb Regierungsrat/Verwaltung und in Leitungsfunktionen von ausgelagerten Einheiten hin, wie das bei der Erarbeitung des Mantelerlasses PCG (in welcher Projektgruppe er damals vertreten war) vertieft diskutiert worden sei.

Thomas Buchmann wies auf Rückfrage des Ausschusses auch darauf hin, dass die Gemeindevertretungen in ausgelagerten Einheiten wohl ein anderes Bild von der AKK hätten und diese eher weniger als Sparring-Partner betrachten würden.

2. Langsame Prozesse, aktueller Stand

Der Ausschuss stellte Klärungsbedarf dazu fest, wieso nach dem BAV-Bericht zur vbl rund zwei Jahre verstrichen sind, bis die Sache vom Verbundrat aktiv angegangen wurde.

Nach dem Bericht des BAV aus dem Jahr 2012 (Verkehrsbetriebe Luzern AG, Strukturen, Rechnungslegung und Ergebnisverwendung) habe sich der Verbundrat lange mit den darin enthaltenen Erkenntnissen auseinandergesetzt. Das Begehren des VVL (Rechnungslegung vbl nach Swiss GAAP FER) sei mangels entsprechender rechtlicher Grundlagen nicht einforderbar bzw. durchsetzbar gewesen. Auch eine Unterstützung durch das BAV sei dabei ausgeblieben. Folglich habe der Verbundrat beabsichtigt, mit Zielvereinbarungen näher an den angestrebten Zustand heranzukommen und die Forderungen dabei schrittweise geltend gemacht und in den Zielvereinbarungen verankert.

Nach der PostAuto-Affäre im Jahr 2018 habe man sofort reagiert und mit der Untersuchung gestartet. Der Verbundrat habe sich als Aufsichtsorgan stets in der Pflicht gesehen, den Überprüfungsauftrag zu erteilen; dies habe aus Sicht des Verbundrates nicht in der Verantwortung des Departementes oder des Regierungsrates (als Oberaufsichtsbehörde) gelegen.

Der Verbundrat hatte in einem ersten Schritt die Fiko mit der Untersuchung beauftragen wollen, konnte diese aber nicht dazu verhalten. In der Folge habe der VVL eine versierte externe Revisionsfirma suchen müssen. Diese Suche habe sich als sehr aufwändig gestaltet, weil die in Frage kommenden Revisionsfirmen bereits von TUs mandatiert gewesen seien und einen Auftrag zur Vermeidung von Interessenkonflikten abgelehnt hätten. Dass die Fiko den Auftrag nicht angenommen habe und eine externe Unternehmung damit betraut worden sei, erachtete Thomas Buchmann rückblickend betrachtet als gut und richtig. Über die Verzögerungen sei der Vorsteher des BUWD laufend informiert worden. Als schliesslich endlich die Ergebnisse des externen Berichtes vorlagen, sei dann auch der zuständige Ausschuss AKK-BUWD informiert worden.

Auf Rückfrage des Ausschusses dazu, wie es nun weitergeht, erklärte Thomas Buchmann, dass drei Strafverfahren in der Sache hängig und die aktuellen Stände nicht bekannt seien.

Darüber hinaus seien die beiden Rückforderungsverfahren des BAV und des VVL am Laufen, beide Rückforderungsverfügungen seien angefochten, jene des BAV beim Bundesverwaltungsgericht und jene des Verbundrates beim Kantonsgericht. Das Kantonsgericht habe das Verfahren entgegen dem Antrag des Verbundrates bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes sistiert.

3. Späte Information AKK

Aus den Protokollen ging hervor, dass die Information der AKK aufgeschoben wurde – der Ausschuss wollte sich folglich über die Gründe dafür erkundigen. Sodann wollte er auch in Erfahrung bringen, ob Thomas Buchmann den damaligen Ausschussleiter AKK-BUWD, Franz Gisler, oder die AKK-Präsidentin, Yvonne Hunkeler, bereits in irgendeiner Form vor dem AKK-BUWD Gespräch mit dem Departementsvorsteher vom 6. Dezember 2019 über die Ereignisse informiert hatte.

Thomas Buchmann erklärte, dass 2018 im Verbundrat besprochen worden sei, dass die AKK zu informieren wäre. Schliesslich habe man mit der Information aber zugewartet, weil man zuerst die inhaltlichen Ergebnisse des externen Berichtes (Gfeller+Partner AG, 4. November 2019) abwarten und die Information für die AKK damit auch nützlich machen wollte. Allein die Information, dass eine Untersuchung laufe, habe er – gerade auch mit Blick auf den Umstand, dass das im VVL-Geschäftsbericht 2017 und in der Antwort des Vorstosses «A 556 von David Roth und Mit. über Falschbuchungen bei Busunternehmen» (welcher im Mai 2018 eingereicht und in der Oktober-Session 2018 behandelt wurde) bereits ausgeführt worden sei – mangels Mehrinformation als nicht hinreichend relevant eingestuft.

Nach Abschluss der Untersuchung mit dem externen Bericht der Gfeller+Partner AG vom 4. November 2019 habe der Verbundrat beschlossen, mit der vbl (VBL) in Verhandlungen zu treten mit dem Ziel, eine Einigung über die Rückzahlung der zu viel geleisteten Abgeltungen zu erreichen – analog dem Vorgehen des BAV in den Fällen PostAuto oder BLS. In der Folge habe sich eine Delegation des Verbundrates in mehreren Sitzungen mit einer Delegation des vbl-Verwaltungsrates getroffen, der auch die Präsidentin oder in ihrer Vertretung der Vizepräsident des Verwaltungsrates angehört habe. Die Doppelrolle der Präsidentin des vbl-Verwaltungsrates (als Präsidentin der AKK) sei dabei nicht thematisiert worden. Da der Verbundrat zuerst den Bericht der Gfeller+Partner AG abwarten wollen, sei vor Abschluss der Untersuchung weder für den Verbundrat noch für einzelne Verbundratsmitglieder ein Austausch mit dem Verwaltungsrat der vbl oder dessen Präsidentin in Betracht gefallen.

Schliesslich sei eine offizielle und transparente Information an den Ausschuss AKK-BUWD an der Sitzung vom 6. Dezember 2019 erfolgt, wobei in der Folge auch fortlaufend und proaktiv informiert worden wäre. Thomas Buchmann räumte aber auch ein, dass für ihn nicht einfach einzuschätzen gewesen sei, wann der richtige Zeitpunkt für eine Information der AKK war. Er stellt sodann auch nicht in Abrede, dass aus heutiger Sicht und rückblickend eine frühere offizielle Information der AKK mit Blick auf die Dimension des Falls, die so nicht habe erwartet werden können, wohl besser gewesen wäre.

4. Interessenkonflikte infolge Doppelrolle, Auswirkungen

Der Ausschuss wünschte eine Auskunft dazu, ob das BUWD die damalige Doppelrolle von Thomas Buchmann rückblickend generell als förderlich oder hinderlich beurteilt.

Regierungsrat Peter führte dazu aus, dass als Thomas Buchmann Verbundratspräsident gewesen sei, die Informationen bei relevanten Vorfällen im Rahmen des wöchentlichen Austausches mit dem Departementsvorsteher erfolgt seien. Die Möglichkeit eines niederschweligen Austausches habe insofern ihre Vorteile gehabt. Seine Doppelrolle sei aber schwierig geworden, als er für das Departement in der Sache die Oberaufsicht wahrzunehmen und gleichzeitig den Verbundrat VVL zu präsidieren hatte. Dies sei für Thomas Buchmann auch persönlich eine belastende Situation gewesen, worauf im Departement Anpassungen vorgenommen worden wären. Dass die Doppelrollen weder für

das System noch für die betroffenen Personen gut wären, sei erkannt worden – weshalb auch die Anpassungen im Verbundrat vorgenommen wurden.

Thomas Buchmann bestätigte ebenfalls, dass die Doppelfunktion bei Schönwetterbetrieb seine Vorzüge habe, diese Konstellation bei Problemen aber äussert herausfordernd und auch persönlich belastend sei oder sein könne. Er räumte sodann auch ein, dass er sich in einer anderen, einfacheren Rolle befunden hätte, wenn er nur Departementssekretär gewesen wäre.

VI. Erkenntnisse aus Korrespondenz und Gespräch Fiko

A. Korrespondenz

Grundlage der nachfolgenden Gliederung und Zusammenfassung stellt das Ausschuss-Auskunftsersuchen z.Hd. Fiko-Leiterin vom 22. April 2022 sowie die darauf ergangene Stellungnahme von Karin Fein vom 12. Mai 2022 dar.

1. Prüfungen beim VVL

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf bzgl. Prüfungen beim VVL und jeweiligen Vornahme-Zeitpunkten.

Karin Fein führte aus, dass die Fiko seit Gründung des VVL (2010) dessen Revisionsstelle sei. Als Revisionsstelle prüfe die Fiko, ob die Jahresrechnung gemäss den Rechnungslegungsvorschriften Swiss GAAP FER erstellt wird. Die Fiko ergänze den zusammenfassenden Bericht zur Jahresrechnung seit 2019 mit einem umfassenden Bericht an den Verbundrat (Management-Letter), worin Informationen zur Durchführung und Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung, zu wesentlichen Feststellungen zur Rechnungslegung und zur Berichterstattung, zu Feststellungen zum internen Kontrollsystem und zur Finanzaufsicht abgebildet seien.

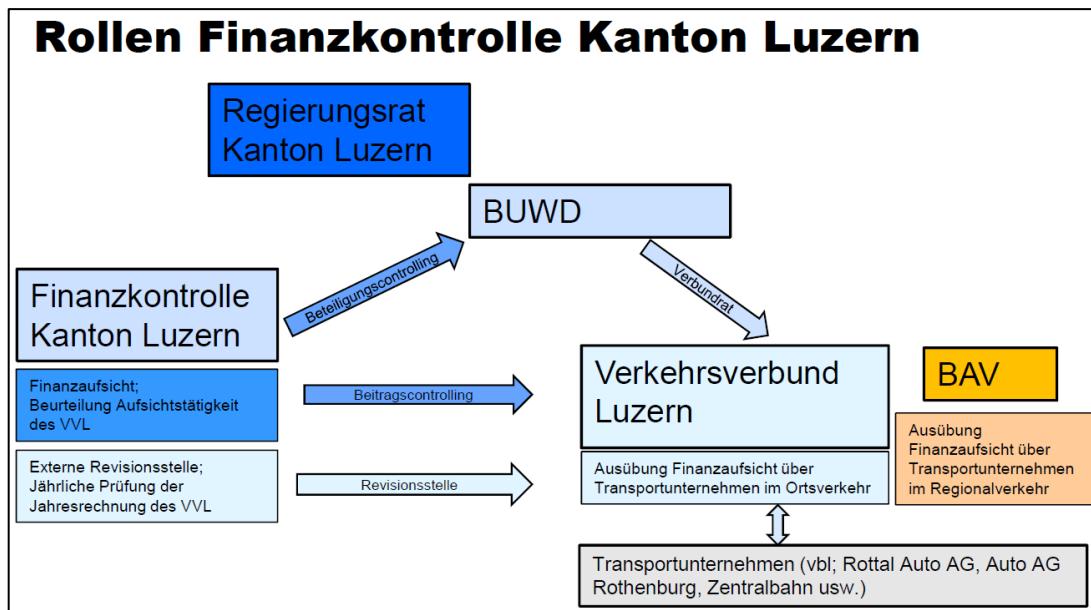
Im Auftrag des BUWD seien von der Fiko 2020 die Abläufe und Beschlüsse des VVL in den Jahren 2010-2017 geprüft worden. Für 2021 sei die Prüfung der Beiträge an Transportunternehmen vorgesehen gewesen; die Prüfung habe aber verschoben werden müssen. Für den Sommer 2022 sei eine Prüfung im Bereich der Finanzaufsicht vorgesehen, wobei der Schwerpunkt auf die VVL-internen Prozesse und Kontrollen zur Überwachung der Beiträge an Transportunternehmen gesetzt werde.

2. Empfehlungen an Regierungsrat zum VVL

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf hinsichtlich allfälligen Empfehlungen an den Regierungsrat aus erfolgten Prüfungen beim VVL.

Karin Fein führte dazu aus, dass die Berichterstattung über die Prüfungen beim VVL jeweils an den Verbundrat mit Kopie an die Geschäftsleitung des VVL, an das BUWD sowie an das Finanzdepartement (FD) erfolgen würden. Empfehlungen seien jeweils in den umfassenden Berichten enthalten, nicht aber im zusammenfassenden Bericht zur jährlichen Prüfung der Jahresrechnung. Empfänger des umfassenden Berichtes und damit der Empfehlungen sei der Verbundrat als strategisches Leitungsorgan des VVL; dem Regierungsrat seien keine Empfehlungen unterbreitet worden.

Die Fiko-Empfehlungen zum VVL hätten Themen der Rechnungslegung sowie das Beschaffungsrecht (Marketingdienstleistungen) betroffen. Die Fiko zeigte mit folgendem Schema ihre Rolle in Bezug auf den VVL auf:



3. Kontrollen Einhaltung Zielvereinbarungen

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, ob die Fiko die Einhaltung der Abmachungen gemäss Zielvereinbarungen VVL/vbl kontrolliert hatte, wie die allfälligen Kontrollen vorgenommen wurden und zu welchen allfälligen Ergebnissen sie geführt hatten.

Die Leiterin der Finanzkontrolle stellte klar, dass die Fiko bisher keine Prüfungen betreffend Einhaltung der Zielvereinbarungen durchgeführt habe.

4. Gewinnerwirtschaftungsverbot

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, ob die Fiko von der Aussage des VVL Kenntnis hatte, dass die vbl keinen Gewinn erwirtschaften dürfe und wie sie sich zu dieser Aussage stellt und ggf. mit ihr umgegangen ist.

Die Fiko-Leiterin klärte, dass sie von der Aussage des VVL Kenntnis gehabt habe. Das Gesetz würde schliesslich auch vorsehen, dass im konzessionierten Bereich kein Gewinn erzielt werden darf.

B. Zwischenwürdigung Korrespondenz Fiko

Der Ausschuss erachtete auch die seitens Fiko erhalten Antworten als transparent und adäquat.

Konkret erkannte der Ausschuss, dass die Fiko als Revisionsstelle des VVL bei demselben vorab nur eine formelle Prüfpflicht hat. Die Fiko führt erhaltene Sonderprüfaufträge pflichtgemäss und gewissenhaft aus. Prüfungshandlungen aus eigener Initiative werden von der Fiko zwar als erforderlich erkannt und eingeplant. Dabei steht die Fiko offenbar vor der grossen Herausforderung, ihre Arbeiten mit Blick auf ihre knappen Ressourcen zu priorisieren. Die Einsicht bzgl. Erforderlichkeit weitergehender Prüfungen und der Wille dazu sind vorhanden – die Ressourcen limitieren.

Der Ausschuss erkannte, dass auch die Fiko sich nach der im Rahmen der Korrespondenz und des Gespräches mit dem BUWD bereits dargelegten Aufsichts- und Verantwortlichkeitskaskade richtet und nur der Verbundrat, nicht aber der Regierungsrat der Adressat ihrer (ordentlichen) Berichte ist. Folglich werden die Empfehlungen der Fiko zum VVL dem Regierungsrat auch nicht unterbreitet.

Der Ausschuss erkannte, dass das Gesetz ein Gewinnerwirtschaftungsverbot im konzessionierten Bereich vorsieht – womit die entsprechende Aussage des VVL als unkritisch eingestuft wird.

Schliesslich erkannte der Ausschuss, dass im Rahmen des zu führenden Gespräches in Erfahrung zu bringen sein wird, wie die Fiko-Leiterin die ganze Situation beurteilt, welche Learnings die Fiko daraus gezogen und welche Rolle sie als Finanzaufsichtsbehörde in der Angelegenheit hatte.

C. Gespräch

Nachfolgend werden die grundsätzlichen Fragestellungen des Ausschusses sowie die Antworten und Aussagen der Leiterin der Finanzkontrolle unter den jeweils betreffenden Themenkreisen zusammengefasst wiedergegeben.

1. Beurteilung der Situation und Learnings

Der Ausschuss erkannte Klärungsbedarf dazu, wie die Finanzkontrolle die Situation einschätzt und welche Lehren sie aus der Sache gezogen hat; konkret auch, ob die Fiko nicht auch von sich aus hätte aktiv werden können.

a) Keine vertieften Prüfungen zu Beteiligungs- und Beitragscontrolling

Die Leiterin der Fiko führte aus, dass man erkannt habe, dass man in den Bereichen Beteiligungs- und Beitragscontrolling zu wenig in die Tiefe geprüft hat. Früher sei nur geprüft worden, ob das Vereinbarte bezahlt wurde, ohne die Beiträge bzgl. ihrer Bemessungs- und Verrechnungsgrundlagen zu hinterfragen. Karin Fein erkannte für diese Vorgehensweise das bisherige Auftragsverständnis sowie die knappen personellen Ressourcen als ursächlich. Man wäre bereits mit der Prüfung der Jahresrechnung ausgelastet gewesen und habe in der Folge aus pragmatischen Gründen den Fokus auf das gelegt, was einfacher zu erledigen war. Während man bzgl. Leistungsvereinbarungen früher nur geprüft habe, ob eine solche bestehe und die Konditionen umgesetzt werden, werde zukünftig eine qualitative Messung erfolgen.

b) Rollenverständnis Fiko im Wandel

Mittlerweile hätte sich das Rollenverständnis aber gewandelt – und zwar bereits vor Vorliegen des Gutachtens von Prof. Dr. iur Roland Müller. So würde die Rolle der Finanzaufsicht und die Erwartungen an die Finanzkontrolle auch neu diskutiert. Seit drei Jahren würden die Überprüfungen vertiefter erfolgen; die korrekten Bemessungs- und Verrechnungsgrundlagen zu überprüfen sei aber auch deutlich anspruchsvoller und zeitintensiver. Es brauche auch Zeit, bis alle Beteiligten verstanden hätten, dass man heute kritischer sein und mehr aktiv hinterfragen müsse. Dabei habe jede staatliche Stelle in Eigenverantwortung darum bekümmert zu sein, dass mit den bestehenden Mitteln eine möglichst grosse Wirkung erzielt werde.

Mit Bezugnahme auf die Frage, ob nach Publizität des PostAuto-Skandals die Fiko hätte von sich aus aktiv werden sollen, erklärte Karin Fein, dass die Fiko die Verbundratsprotokolle eingesehen und die Sache intern diskutiert hätte. Dabei habe man festgestellt, dass der Verbundrat die Angelegenheit zwar ausgiebig thematisiert, aber schliesslich nicht gehandelt hätte. Die Fiko wiederum habe vermutungsweise (Karin Fein war zu diesem Zeitpunkt noch nicht Leiterin der Fiko) von einer proaktiven Handlung abgesehen, weil man es nicht als Fiko-Aufgabe erachtet habe. Mit Verweis auf die Verantwortlichkeits- und Aufsichtskaskade wären ihrer Ansicht nach im Verbundrat schliesslich auch genügend Personen vertreten gewesen, die direkt zur Handlung angehalten und auch dazu befähigt gewesen wären.

c) Verbesserungspotenziale Beteiligungscontrolling

In diesem Zusammenhang erklärte Karin Fein, dass entsprechende Verbesserungspotenziale im Rahmen des Beteiligungscontrollings bestehen: Leistungen sollten nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ erfasst werden können. Es bräuchte Zielformulierungen, die mit entsprechenden Indikatoren einer Messung zugeführt werden können. Die Zielsetzungen gemäss AFP sollten über Zielformulierungen auf die Dienststellen heruntergebrochen werden, wobei auch die Fachabteilungen klarer zu formulieren hätten, wie die Leistungen und Wirksamkeit gemessen werden kann.

d) Positive Neuerungen Verbundrat, Kontrollen Mandatsverträge

Zur Neuerung der Mandatsverträge äusserte sich die Leiterin der Finanzkontrolle durchwegs positiv. Der Verbundrat sei infolge neuer Zusammensetzung als Fachorgan einzustufen.

Bzgl. Mandatsverträge werde die Fiko zukünftig prüfen, ob Kontrollen dazu erfolgen würden, ob das in den Mandatsverträgen Vereinbarte auch tatsächlich ausgeführt werde. Diese Prüfungen würden aber nicht materieller Art sein – es werde keine Beurteilung dazu erfolgen, ob das Richtige beurteilt wird; die Prüfung beschränke sich darauf, ob die Einhaltung der Mandatsverträge kontrolliert wird.

2. Aufsichtsrolle und Prüfhandlungen

Der Ausschuss erkannte generellen Klärungsbedarf zur Aufsichtsrolle und zu Prüfungshandlungen der Fiko.

Die Fiko-Leiterin führte aus, dass die Fiko in erster Linie Prüfungshandlungen innerhalb der Verwaltung vornehme. Wenn der Kanton bestimmte Punkte als Anforderungen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen festlege, würde die Fiko diese entsprechend einer Prüfung unterziehen können.

Primär habe die Fiko auf der Verwaltungsebene zu prüfen, ob die jeweils zuständigen Departemente das Beteiligungscontrolling richtig vornehmen würden. Aus solchen Überprüfungen würden jeweils entsprechende Empfehlungen der Fiko folgen.

3. Leistungsvereinbarungen

Der Ausschuss erkannte konkreten Klärungsbedarf dazu, ob es noch Bereiche gibt, wo Gelder ohne Leistungsvereinbarungen fliessen und ob es nach Ansicht der Fiko angezeigt wäre, dass die Kontrollen bzgl. Einhaltung von Leistungsvereinbarungen intensiviert werden.

Nach Kenntnisstand der Fiko-Leiterin liegen zu allen ausgelagerten Organisationen Leistungsvereinbarungen vor oder sind in Erarbeitung – es gibt nur eine überfällige Leistungsvereinbarung; diese sei rapportiert und bekannt. Wo es Beitragszahlungen gäbe, brauche es zwingend Leistungsvereinbarungen.

Karin Fein führte aus, dass die Fiko die Leistungsvereinbarungen jeweils immer einfordere, um zu überprüfen, ob solche bestehen. Mit Verweis auf die Ausführungen unter VI.C.1.a) oberhalb habe man bisher nur darauf geachtet ob die Leistungen entsprechend dem Vereinbarten erfolgten und die Konditionen umgesetzt werden. In Zukunft werde auch eine qualitative Messung vorgenommen und darauf geschaut, dass die Leistungen gemäss den Vorgaben des Parlaments und der Regierung erfolgen. Dabei solle in den Leistungsvereinbarungen auch festgehalten werden, wie die Leistungen gemessen werden. Heute würden entsprechend auch die Geschäftsberichte zu wenig auf konkrete Ziele bezugnehmen. Die Leistungsvereinbarungen seien also konkreter zu formulieren, um danach auch dahingehend überprüft werden zu können. Für die entsprechende Erarbeitung der Leistungsvereinbarungen seien die Fachabteilungen zuständig.

Das Gesetz gäbe gemäss Modell der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) bzgl. Leistungsvereinbarungen bereits gewisse Vorgaben vor, dies werde von der Fiko im Rahmen

der Wirkungsprüfungen genauer angeschaut. Dabei gelte aber zu berücksichtigen, dass man bzgl. Vorgabentiefe aufgrund der Heterogenität der Bereiche limitiert sei. Wirkungsprüfungen würden erfordern, dass sich jede Abteilung mit eigenen Zielen nach einem Wirkungsmodell richtet. Bei den geplanten Wirkungsprüfungen werde man einzelne Fachbereiche auswählen und in einem ersten Schritt überprüfen, ob Wirkungsmodelle vorliegen, danach schliesslich, ob die gesetzten Ziele den strategischen Vorgaben der Regierung entsprechen und ob die gesetzten Ziele erreicht wurden. Die ausgelagerten Einheiten hätten die Wirkungsmodelle dabei selber zu erstellen – dies würde nicht über die jeweiligen Departemente erfolgen. Entsprechend könnte man die Wirkungsmodelle über das Beteiligungscontrolling einfordern.

Der VVL habe seine Wirkungsmessung während den letzten zwei Jahren überarbeitet. Die Fiko werde deshalb im Herbst 2022 das Beitragscontrolling des VVL (Zahlungen an TU) überprüfen.

VII. Erkannte Kernpunkte und Folgerungen

Nachfolgend präsentiert der Ausschuss die für ihn nach eingehender Würdigung zentralen Aspekte, aus welchen konkrete Folgerungen abzuleiten sind.

Wie sich bereits nach den Erkenntnissen des Protokollstudiums abzeichnete (wonach keine Hinweise für ein offensichtliches Fehlverhalten der involvierten Aufsichtsgremien erhärtet werden konnte) und nach der Korrespondenz mit dem BUWD und der Fiko der entsprechende Ausschussbeschluss gefasst wurde, sollten den Learnings der beteiligten Aufsichtsgremien das Hauptaugenmerk gewidmet werden.

Nichtsdestotrotz erkannte der Ausschuss, dass die Learnings wertvolle Anknüpfungspunkte für die angekündigte begleitende Kontrolle der Umsetzung der AKK-Empfehlungen gemäss Gutachten von Prof. Dr. iur. Roland Müller sein werden und überdies gemäss weiteren Feststellungen konkrete zusätzliche Forderungen für die kantonale PCG abzuleiten sein werden. Diese Forderungen sollen nach einer Würdigung durch die Kommission in entsprechende zusätzliche Empfehlungen z.Hd. Regierungsrat überführt werden.

A. Politische Steuerung

1. Feststellungen und Würdigung

Regierungsrat Fabian Peter ist sich seit seinem Amtsantritt vom 1. Juli 2019 bewusst, dass die Steuerung der (und Aufsicht über die) ausgelagerten Einheiten enger erfolgen muss – die Fiko-Leiterin bestätigt dieses Erfordernis vorbehaltlos.

Im Zeitraum von 2011-2014 lag keine Leistungsvereinbarung mit dem VVL vor. In einer zwischen dem Kanton und dem VVL abzuschliessenden Leistungsvereinbarung wären die Aufgaben des VVL im Einzelnen festzuhalten und die Modalitäten zur Aufgabenerfüllung zu regeln gewesen. Wo es Beitragszahlungen gibt, braucht es Leistungsvereinbarungen.

Heute – bis auf eine überfällige und von der Fiko entsprechend rapportierte – liegen zu allen ausgelagerten Einheiten Leistungsvereinbarungen vor.

Dem gesetzlichen Erfordernis des Abschlusses einer Leistungsvereinbarung mit dem VVL konnte damals aus zeitlich-prozessualen Gründen nach Einführung des Mantelerlasses PCG (und entsprechenden Neuerungen) noch nicht nachgekommen werden, wobei die politische Steuerung des VVL über den öV-Bericht erfolgte. Wenngleich dieser Umstand unglücklich und die damalige politische Steuerung nach Ansicht des Ausschusses unzureichend war, kann von keinem direkten Versäumnis der Steuerungsbehörden die Rede sein. Zwar erkennt der Ausschuss in diesem Zusammenhang, dass das damalige Fehlen einer Leistungsvereinbarung dem VVL die Durchsetzung seiner Forderungen gegenüber der vbl sicher nicht erleichterte – gleichwohl kann aber auch nicht leichthin davon ausgegangen werden, dass es andernfalls zu einer besseren Ausgangslage für den VVL geführt hätte.

Weiter in diesem Kontext könnte allenfalls die generelle Planung bzgl. Gesetzesumsetzung (nach Inkrafttreten des Mantelerlasses PCG) bemängelt werden – ohne Erforschung der konkreten und allenfalls entschuldigen Verzögerungsgründe wäre dies aber einerseits unangebracht und andererseits wäre ein allfälliger Zusammenhang ohnehin nur ein natürlicher und kein adäquater: Es fehlt somit ein direkter, ursächlicher und angemessener Zusammenhang zwischen der fehlenden Leistungsvereinbarung und entstandenem Schaden.

Regierungsrat Fabian Peter gab zu erkennen, dass sich die Steuerung der (und Aufsicht über die) ausgelagerten Einheiten auf die Berichterstattung im Rahmen der Jahresberichte und bedarfsgemässer Überarbeitung der Beteiligungsstrategie im Vierjahresrhythmus beschränkt. Nach Ansicht des Ausschusses erfordert eine ernsthafte politische Steuerung aber mehr – regelmässiger und entsprechend institutionalisierte Austausche stellen das Minimalerfordernis dar, um überhaupt über die Herausforderungen der jeweils betroffenen Stellen auf dem Laufenden zu sein; bei Bedarf müssen die Austausche auch vertiefter erfolgen können. Von ausgelagerten Einheiten ist einzufordern, dass sie sich nach Wirkungsmodellen richten und auch Leistungsbezüger als Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER verwenden. Bzgl. Informationsfluss ist zudem – wie Regierungsrat Peter einräumte – auch darauf zu achten, dass bei Nachfolgen in den Reihen der Departementsvorstehern entsprechende ausführliche Übergabegespräche erfolgen. Der Ausschuss vermutet, dass offenbar mindestens das Übergabegespräch im BUWD rückblickend nicht in der erforderlichen Tiefe erfolgte.

Der Ausschuss stellt fest, dass die generelle Sensibilität im BUWD erhöht wurde. Konkret werden mit dem VVL heute nebst den vierjährigen Rahmen(Leistungs)vereinbarungen zusätzlich jährliche Leistungsvereinbarungen abgeschlossen, um den Auftrag zu schärfen und aktuellen Ereignissen und erkannten Bedürfnissen besser Rechnung tragen zu können. Überdies werden mit den Verbundratsmitgliedern neu Mandatsverträge abgeschlossen, worin die Interessen der Vertretungen offengelegt sowie Aufgaben und Berichterstattungspflichten festgehalten werden, womit schliesslich auch das Bewusstsein bzgl. Transparenzregelungen geschärft wird. Weiter wird der VVL-Geschäftsbericht neu mit allen drei Kantonsvertretungen besprochen und es finden regelmässiger Austausche statt. Mit Blick auf den VVL sind die Empfehlungen der AKK damit als grundsätzlich umgesetzt zu erachten.

2. Folgerungen

Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen folgert der Ausschuss,

- dass Wirkungsmodelle bei ausgelagerten Einheiten als Standard vorzusehen sind – ebenso, dass wie bei den ausgelagerten Einheiten auch bei den Leistungsbezüger die Rechnungslegung nach einem Standard zu erfolgen hat, der eine hohe Transparenz gewährleistet.
- dass die gesetzlichen Bestimmungen zu den Leistungsvereinbarungen jederzeit einzuhalten sind. Die Steuerung ausgelagerter Einheiten über Leistungsvereinbarungen ist richtig – sie muss aber konsequent umgesetzt werden.
- dass der Regierungsrat für einen korrekten und bedarfsgerechten Informationsfluss im und zum Regierungsrat sowie für eine entsprechende Sensibilisierung der leitenden Gremien ausgelagerter Einheiten zu sorgen hat.

Der Ausschuss folgert aus seinen Erkenntnissen für die begleitende Kontrolle der Umsetzung der AKK-Empfehlungen⁴,

- dass die Jahresberichte der jeweiligen ausgelagerten Einheiten vor den Gesprächen mit den Departementsvorstehern von den befassten AKK-Ausschussmitgliedern zu studieren sind;
- dass die jeweils befassten AKK-Ausschüsse im Besonderen in Erfahrung zu bringen haben,

⁴ AKK-Empfehlungen gemäss Erkenntnissen aus Gutachten Prof. Dr. iur. Roland Müller.

- ob mit allen ausgelagerten Einheiten zu den jeweiligen Departementen Rahmen(leistungs)vereinbarungen bestehen;
- ob zudem jährliche Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden;
- ob Mandatsverträge mit den Vertretungen strategischer Leitungsgremien abgeschlossen wurden.

B. Aufsicht

1. Feststellungen und Würdigung

Der Ausschuss erkennt, dass die Aufsichtsdistanz bei ausgelagerten Einheiten grösser ist. Während der Verbundrat für die Aufsicht über den VVL zuständig ist, kommt dem Regierungsrat die Rolle der Obergrenze zu.

Entsprechend dem Aufsichtsgefüge, seinem Rollenverständnis und seiner Einschätzung zur Stufengerechtigkeit der Anliegen sah sich der Verbundrat in der Verantwortung, die Lösung zur Auseinandersetzung mit der vbl selber zu finden. Die politische Unterstützung wurde bewusst nicht gesucht. Der VVL schlug mangels gesetzlicher Handhabe und von 2012-2018 ausbleibender Unterstützung durch das BAV in der Folge den mühseligen Weg über Verhandlungen zu Zielvereinbarungen mit der vbl ein. Dabei hätte er nach Ansicht des Ausschusses sicherlich auch trotz der schwierigen Ausgangslage mehr Druck auf die vbl ausüben können. Schlussendlich ist er zwar langsam aber in den wesentlichen Punkten mit seinen Anliegen durchgedrungen. Die erreichte Transparenzverbesserung halfen in der Folge schliesslich auch dabei, die «causa vbl» aufzudecken. Insofern kommt der Ausschuss zum Schluss, dass der Verbundrat seinen Aufsichtspflichten nachgekommen ist.

Zumindest aus der ex post-Perspektive kann aber durchaus die Sensibilität bzgl. Eskalationsbedarf bemängelt werden. So war für Thomas Buchmann als Verbundratspräsident offenbar nie ganz klar, wann er den Ausschuss AKK-BUWD hätte informieren sollen. Zwar war eine Information der AKK bereits 2018 im Verbundrat ein Thema, weil aber zuerst die Ergebnisse zu den Abklärungen des VVL abgewartet werden sollten, unterblieb eine offizielle Information der AKK bis Ende 2019 (zur späten Information der AKK vgl. auch die Ausführungen unter dem Titel Interessenkonflikte VII.C. unterhalb).

Gemäss Thomas Buchmann soll der damalige BUWD-Vorsteher über die Auseinandersetzung des VVL mit der vbl, die Entwicklungen und Verzögerungen im Bilde gewesen sein. Auch er hätte die Sache an den Regierungsrat – und auch an die AKK – eskalieren können. Weiter bleibt auch fraglich, weshalb der damalige AKK-Ausschuss BUWD nach dem politischen Vorstoss von David Roth keine offizielle Nachforschung betrieben hat.

Nach der PostAuto-Affäre (2018) erachtete der Verbundrat eine Eskalation als angezeigt und unterrichtete den Gesamtregierungsrat entsprechend. Während der Gesamtregierungsrat zwischenzeitlich keine fortlaufenden Informationen zur Sache angefordert hatte, wurde er erst 2020 – nach Abschluss der VVL-Untersuchung – im Detail über die Ergebnisse informiert. In diesem Lichte ist sodann die langsam erscheinende Reaktionszeit des Regierungsrates zu betrachten. In vollständiger Kenntnis der Sachlage hatte er schliesslich das BUWD zur Auftragserteilung an die Fiko bzgl. Überprüfung der vom VVL veranlassten Massnahmen angehalten und ist seinen Obergrenzpflichten in der Sache verspätet nachgekommen.

Die Fiko ist dem Auftrag des BUWD in der Folge nachgekommen, womit auch die Finanzaufsicht ihre diesbezüglichen Pflichten erfüllt hatte.

Im Dezember 2019 informierte Thomas Buchmann als BUWD-Departementssekretär im Rahmen des jährlichen Gesprächs mit dem Vorsteher BUWD den Ausschuss AKK-BUWD über die Auseinandersetzung zwischen VVL und vbl. Ab diesem Zeitpunkt waren seine Informationen an den Ausschuss AKK-BUWD laufend und detailliert, wobei der Ausschuss AKK-BUWD wiederum die gesamte AKK in Kenntnis setzte und diese schliesslich ihren

Oberaufsichtspflichten zuerst mit externer Unterstützung von Prof. Dr. iur. Roland Müller und schliesslich mit der eigens durchgeführten vertieften Überprüfung gemäss vorliegendem Bericht nachgekommen ist.

Der Ausschuss erkennt zwar, dass die Aufsichtsgremien auf allen Stufen sicherlich besser hätten sensibilisiert sein können und gerade die AKK nach erfolgter Sensibilität bzgl. PostAuto-Affäre insbesondere auch dem Vorstoss von David Roth mehr Beachtung hätte schenken dürfen. Deshalb soll sich die AKK (wie auch die Fachkommissionen) künftig verstärkt hinsichtlich allfälliger Aufsichtsrelevanz von Vorstössen sensibilisieren.

2. Folgerungen

Der Ausschuss folgert,

- dass die Regierung ihre Oberaufsicht über die ausgelagerten Einheiten generell enger wahrnehmen muss und im ganzen Rat eine entsprechende Sensibilisierung zu erfolgen hat. Konkret ist insbesondere die Form der Überprüfung der Geschäftsberichte zu überdenken und ggf. anzupassen;
- dass auch die Gemeindevertretungen in ausgelagerten Einheiten für die Rolle der AKK und ihre Arbeit zu sensibilisieren sind und
- dass die AKK (wie auch die Fachkommissionen) sich hinsichtlich allfälliger Aufsichtsrelevanz von Vorstössen verstärkt zu sensibilisieren hat.

C. Doppelrollen, Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten

1. Feststellungen und Würdigung

Der Ausschuss erkennt die Problematiken infolge Verflechtungen und Doppelrollen auf verschiedenen Ebenen. Dabei manifestieren sich diese nicht nur bei der Besetzung von Gremien ausgelagerter Einheiten – das Tragen von mehreren Hütern kann z.B. auch die Regierungsmitglieder im Rahmen ihrer Funktionen als Mitglieder des Gesamtregerungsrates, Vorsteher ihrer jeweiligen Departemente oder als Mitglied strategischer Leitungsgremien vor Herausforderungen stellen.

Die kantonale PCG-Gesetzgebung hatte in der ursprünglichen Fassung nicht vorgesehen, dass Mitglieder des Regierungsrates oder des Verwaltungskaders Einsitz in Leitungsgremien ausgelagerter Einheiten haben können. Der Ausschuss erkannte dazu, dass solche Einsitznahmen in «guten Zeiten» durchaus ihre Vorzüge haben können – so wird z.B. dank Personalunion ein Informationsfluss obsolet bzw. ein niederschwelliger Informationsfluss in den Regierungsrat erleichtert. In «schlechten Zeiten» – wenn Probleme auftauchen – erweisen sich Doppelrollen aber als durchwegs hinderlich. Nebst dessen, dass sie sich für das System schädlich auswirken können, können sie auch zur persönlichen Belastung der Betroffenen werden. Wo trotz dieser negativen Aspekte weiterhin mit Doppelrollen verfahren wird, sollten folglich Regeln zum Umgang bei aufkommenden Interessenkonflikten festgehalten und Eskalationspfade etc. definiert werden (z.B. in Mandatsverträgen).

I.c. erkennt der Ausschuss, dass die Doppelrolle von Thomas Buchmann suboptimal war. Seine Doppelrolle wurde schwierig, als er als Departementssekretär in der Angelegenheit in die Wahrnehmung der Oberaufsicht eingebunden war und gleichzeitig den Verbundrat als Aufsichtsgremium des VVL präsidieren sollte. Er meinte dazu, dass er anders hätte handeln können, wenn er nur Departementssekretär gewesen wäre. Wenig verwundert es, dass der unmögliche Spagat zur persönlichen Belastung für ihn wurde. Heute präsidiert Thomas Buchmann den Verbundrat nicht mehr – die erforderlichen Anpassungen wurden umgesetzt.

Im Weiteren manifestierten sich die Schwierigkeiten infolge Doppelrollen und mithin die Fragen zu Unvereinbarkeiten auch hinsichtlich den Doppelfunktionen der damaligen AKK-Präsidentin, welche zugleich den Verwaltungsrat der vbl präsidierte.

2. Folgerungen

Mit indirektem Bezug zur Thematik Interessenkonflikte und unter Verweis auf das vermutete Kräfteverhältnis im Rahmen der Verhandlungen VVL/vbl infolge Doppelrollen Beteiligten und als entsprechend generelles Vorgehen folgert der Ausschuss,

- dass grundsätzlich keine Zielvereinbarungen mit Leistungsbezüglern unterzeichnet werden sollen, wenn keine Einigkeit über Leistungsumfang, -qualität und Kosten erzielt werden kann;
- dass bei ausgelagerten Einheiten und deren Führung auf ausgeglichene Kräfteverhältnisse zu ihren jeweiligen Verhandlungspartnern zu achten ist.

Mit direktem Bezug zur Thematik Interessenkonflikte folgert der Ausschuss,

- dass zukünftig Doppelrollen und damit Verflechtungen zwischen strategischen Leitungsgremien ausgelagerter Einheiten und ihrer Aufsichtsgremien gänzlich zu vermeiden sind;
- dass der Regierungsrat z.B. in den Mandatsvereinbarungen festzuhalten hat, wie in Krisen (insb. infolge Interessenkonflikten) reagiert werden soll;
- dass die Geschäftsleitung des Kantonsrates im Rahmen der Kommissionsbesetzung hinsichtlich Interessenkonflikten und Unvereinbarkeiten zu sensibilisieren ist.
- dass die AKK im Rahmen ihrer Arbeit Interessenkonflikte zu vermeiden hat, diese folglich frühzeitig zu antizipieren sind und betroffene Personen unverzüglich in den Ausstand zu treten haben.

D. Rolle und Prüftätigkeit der Finanzkontrolle

1. Feststellungen und Würdigung

Der Ausschuss erkannte, dass die Fiko früher im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrollings zu wenig in die Tiefe geprüft hatte – insbesondere jeweils nur darauf geachtet wurde, ob Beiträge vereinbarungsgemäss bezahlt, nicht aber die Beiträge an sich hinterfragt wurden. Dass die Fiko im Rahmen der «causa vbl» nicht von sich aus aktiv wurde, liegt nebst anderen primären Zuständigkeiten und knappen Ressourcen auch am Auftrags- und Rollenverständnis der Fiko.

Der Ausschuss stellt fest, dass das Rollenverständnis der Fiko schon vor Publizität des AKK-Gutachtens im Wandel ist, zwischenzeitlich entsprechend geschärft und die Sensibilität in der Fiko generell erhöht wurde. Nicht zuletzt auch dank dem Engagement der Fiko-Leiterin sind die erforderlichen Diskussionen dazu im Gange und bei allen betroffenen Stellen angekommen. Wie die Fiko generell wahrgenommen wird und wahrgenommen werden sollte, muss weiter vertieft werden.

Die Fiko strebt ambitionierte Ziele an. Im Rahmen des Beteiligungs- und Beitragscontrolling sollen Wirkungsprüfungen und damit qualitative Messungen vorgenommen werden. Dazu müssen von den Exekutivstellen Leistungsziele so definiert werden, dass sie mittels Indikatoren überprüft werden können. Für die ausgelagerten Einheiten bedeutet dies, dass die Leistungsvereinbarungen entsprechendes vorsehen. Gewisse Vorgaben zur wirkungsorientierten Verwaltung sieht das Gesetz bereits vor, doch die Verwaltung ist sich dessen noch zu wenig bewusst und folglich fehlen vielerorts entsprechende Wirkungsmodelle. Bzgl. Beitragscontrolling sollen die geleisteten Beiträge auch materiell hinterfragt werden.

Im VVL wurde die Wirkungsmessung überarbeitet, die Fiko wird im Herbst 2022 das Beitragscontrolling des VVL überprüfen – im Herbst 2022 wird dies auch bei der GVL gemacht. Im Weiteren wird die Fiko ab Sommer 2022 im Rahmen von Wirkungsprüfungen jeweils einzelne Fachbereiche auswählen und überprüfen, ob Wirkungsmodelle vorliegen, die gesetzten Ziele den strategischen Vorgaben der Regierung entsprechen und ob die gesetzten Ziele erreicht wurden. Überdies prüft die Fiko zukünftig auch, ob die Einhaltung

von Mandatsverträgen von den Departementen überprüft wird. Der Ausschuss erkennt dazu, dass die Fiko die Mandatsverträge auch einer inhaltlichen Prüfung unterziehen sollte.

Vertiefte Prüfungen sind mit erheblichem Mehraufwand für die Fiko verbunden – deshalb wurden auch ihre personellen Ressourcen aufgestockt. Dennoch gilt es darauf zu achten, dass die personelle Situation der Fiko den weiteren Entwicklungen auf die Dauer nicht hinterherhinkt.

2. Folgerungen

Der Ausschuss folgert im Sinne seiner Erkenntnisse, dass

- im Rahmen des Beteiligungscontrollings zur konsequenten Umsetzung der Eignerstrategien zu überprüfen ist, ob Leistungsvereinbarungen mit allen ausgelagerten Einheiten vorliegen und andernfalls entsprechende Rapporte erfolgen;
- Die Fiko ihre Kontrollen bzgl. Leistungsvereinbarungen generell zu intensivieren hat;
- im Rahmen des Beteiligungscontrollings Leistungsmessungen vorgenommen werden können sollen, was mittels entsprechenden Zielformulierungen und Indikatoren zu bewerkstelligen ist;
- im Rahmen des Beitragscontrollings erbrachte Leistungen immer hinterfragt werden sollen;
- die Wirkungsmodelle zur wirkungsorientierten Verwaltung von den Departementen zu überprüfen sind;
- Mandatsverträge von der Fiko auch auf inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen sind;
- die kritische Rolle der Fiko von allen Kontrollierten zu erwünschen ist und
- die Fiko über die für ihre umfassenden Aufgaben erforderlichen Ressourcen verfügen können muss.

VIII. Abschliessende Würdigung und Anträge

Nachdem der Untersuchungsverlauf transparent aufgezeigt, die Erkenntnisse im Detail dargelegt, gewichtet und in konkrete Folgerungen überführt wurden, gilt es, diese wieder in den Rahmen des gefassten Auftrages zu stellen.

A. Auftrag erfüllt

Dem Ausschuss ist es gelungen, die Erkenntnis von Prof. Dr. iur. Roland Müller zu bestätigen, dass die Aufsichtsgremien im Rahmen der «causa vbl» ihren jeweiligen Aufsichtspflichten nachgekommen sind – auch vor dem Zeitraum ab 2020. Die Erkenntnisse des Gutachtens decken sich folglich mit den Erkenntnissen aus der durchgeführten vertieften Überprüfung, womit die aufgrund unbestätigter Annahmen innerhalb der Kommission aufgekommen Zweifel als ausgeräumt zu betrachten sein dürfen. Mit erfolgter vertiefter, weiter zurückblickender Überprüfung kann die Oberaufsichtspflicht der AKK als umfassend wahrgenommen betrachtet werden.

Effektive Verletzungen von Aufsichtspflichten konnte der Ausschuss keine feststellen. Es konnte gefolgert werden, dass die befassten Aufsichtsgremien allenfalls bei einer höheren Sensibilisierung früher hätten reagieren können. Der Rückschaufehler soll vermieden werden – im Nachhinein ist man immer schlauer. Im Einzelnen und aus damaligen Blickwinkeln sind die nicht früher erfolgten Handlungen und Eskalationen jeweils durch die vorgelegenen Strukturen, Verständnisse zu Aufsichtskaskaden und Verantwortungsbereichen erklär-, nachvollzieh- und entschuldbar. Das erklärte Ziel der Sensibilisierung bzgl. Aufsichtspflichten ist als grundsätzlich erreicht zu betrachten – mit aus den Folgerungen abzuleitenden AKK-Empfehlungen wird weiter darauf hingewirkt.

Es wurde erkannt, dass der Regierungsrat relativ spät über die Auseinandersetzung zwischen dem VVL und der vbl orientiert wurde, danach aber zügig handelte. Jeweilige Lehren wurden über alle Stufen hinweg gezogen, die AKK-Empfehlungen wurden vom

Regierungsrat in die ergänzte Beteiligungsstrategie aufgenommen und sind im VVL bereits in umfassende Anpassungen überführt worden.

Es wurde erkannt, dass Doppelrollen und entsprechende Verflechtungen zu Interessenkonflikten führen, die für das System schädlich und für die Betroffenen belastend sind. Im Verbundrat wurde diesbezüglich bereits Abhilfe geschaffen, die AKK ist bzgl. Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten sensibilisiert. Eine Entflechtung über alle Bereiche wird angestrengt.

Der Ausschuss hat die Auffälligkeiten – die Kernpunkte – im Rahmen der Ereignisse erkannt: Die Aufsicht über die ausgelagerten Einheiten muss enger erfolgen, wozu ideale Strukturen und Rückkoppelungsprozesse aufgebaut werden müssen. Dazu gehören eine effektivere Gestaltung des Beteiligungs- und Beitragscontrollings mit mehr Austausch mit strategischen Leitungsgremien, aussagekräftigeren Geschäftsberichten, die sich an messbaren Zielen gemäss Leistungsvereinbarungen orientieren und damit auch qualitative Überprüfungen durch die Finanzkontrolle ermöglichen. In diesem Sinne sind generell die Controllinginstrumente auf allen Stufen zu verfeinern und so weit wie sinnvoll zu vereinheitlichen.

Der Ausschuss hat die vermeintlichen Ungereimtheiten geklärt:

- Eine Leistungsvereinbarung mit dem VVL war von 2011-2014 nicht vorhanden, weil die Prozesse nach Einführung des Mantelerlasses PCG (mit Weiterungen Beteiligungsstrategie, Eignerstrategie etc.) noch nicht soweit fortgeschritten waren. Die politische Steuerung des VVL wurde über den öV-Bericht wahrgenommen.
- Die späte Information der AKK lässt sich durch die grösseren Aufsichtsdistanzen und die damalige Einschätzung zur Wesentlichkeit der Information erklären. Die AKK wurde vom Departementssekretär BUWD über den Ausschuss AKK-BUWD informiert, sobald die Ergebnisse des VVL-Berichtes vorlagen. In der Folge wurde der Ausschuss fortlaufend und detailliert auf dem Laufenden gehalten.
- Die langsamen Prozesse des Verbundrates sind dem Umstand verschuldet, dass er keine gesetzliche Handhabe für die Durchsetzung seiner Forderungen gegenüber der vbl und ihn das BAV erst spät unterstützt hatte. Zu allem hinzu waren die Interessenvertreter des vbl überdurchschnittlich versierte Verhandlungspartner. Der Verbundrat konnte nach der Auftragsablehnung durch die Fiko schwerlich geeignete Auftragnehmer für den zu erstellenden Bericht finden, weil fähige Revisoren vielfach bereits für Transportunternehmen tätig waren und das Mandat infolge Interessenkonflikten ablehnen mussten.

Das System als Ganzes bleibt – soweit nicht bereits erfolgt – hinsichtlich Steuerung, Aufsicht und Kontrolle fortwährend zu verbessern. Die unter den jeweiligen Titel (VII.) abgebildeten Folgerungen des Ausschusses sind als dahingehende Empfehlungen zu erachten.

B. Anträge

Der erweiterte Ausschuss AKK-BUWD beantragt unter Würdigung sämtlicher Erkenntnisse, dass

1. die im Rahmen dieses Berichtes gemachten Feststellungen und Empfehlungen z.Hd. Kommission von derselben zu würdigen seien;
2. die Öffentlichkeit über die Untersuchung und deren Ergebnisse in geeigneter Form und durch Veröffentlichung des Berichtes zu orientieren sei;
3. die Untersuchung zur «causa vbl» definitiv abzuschliessen sei.

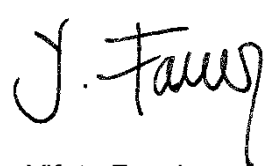
Die Ausschussleiterin AKK-BUWD dankt der AKK-Vizepräsidentin sowie allen Mitgliedern des erweiterten Ausschusses AKK-BUWD für das ausserordentliche Engagement im Rahmen der erfolgten vertieften Überprüfung – und der Kommission für die eingehende Würdigung der Ergebnisse und Anträge.

Luzern, 15. September 2022

Für den erweiterten Ausschuss AKK-BUWD



Claudia Bernasconi
Lead AKK-BUWD
(bis 12. September 2022)



Ylfete Fanaj
Vizepräsidentin AKK

Unter Mitwirkung von Ursula Berset und Hasan Candan, Toni Graber, Monique Frey.

IX. Nachtrag: Behandlung Bericht und Anträge, Ergänzungen auf Antrag der Kommission

Die AKK hat den vorliegenden Bericht, die darin enthaltenen Anträge sowie die Anschlussanträge seitens AKK-Vizepräsidium an ihrer Gesamtsitzung vom 20. September 2022 unter dem Vorsitz ihrer Vizepräsidentin Ylfete Fanaj behandelt und Anträge auf Ergänzungen gestellt.

A. Behandlung Bericht und Anträge

1. Kenntnisnahme und Würdigung Bericht

Die Gesamtkommission hat die geleistete umfassende Arbeit und den ausführlichen Schlussbericht des erweiterten Ausschusses AKK-BUWD gewürdigt. Sie äusserte sich zur grundsätzlichen Vorgehensweise der vertieften Untersuchung, zu den Erkenntnissen und Folgerungen sowie zum Bericht als Ganzes durchwegs positiv.

2. Veröffentlichung

Die Gesamtkommission hat einstimmig beschlossen, den Bericht mit Nachtrag gemäss Ziff. IX. zu veröffentlichen.

3. Abschluss der Untersuchung

Die Gesamtkommission hat einstimmig beschlossen, die Untersuchung zur «causa vbl» mit dem vorliegenden Schlussbericht abzuschliessen.

4. Keine PUK, Weiterungen

Das AKK-Vizepräsidium (Ylfete Fanaj, Barbara Lang) stellte zum Schlussbericht Anschlussanträge wie folgt:

1. Die AKK habe von der Beantragung einer PUK abzusehen.
2. Mit dem Bericht sei in analoger Weise weiter zu verfahren wie mit dem Gutachten von Prof. Dr. iur. Roland Müller.

Die Gesamtkommission ist auf den in der Kommission seit über einem Jahr hängigen Antrag auf Einsetzung einer PUK zurückgekommen. Mit Vorliegen des Schlussberichtes stellte sie fest, dass eine umfassende Aufarbeitung erfolgt ist und die geleistete Arbeit einer «kleinen PUK» gleichkommt. Die involvierten kantonalen Gremien haben uneingeschränkt kooperiert, womit von einer PUK auch keine neuen oder vom Bericht abweichenden Erkenntnisse zu erwarten sind. Unter Würdigung der gesamten Sachlage ist eine PUK folglich weder ein geeignetes noch erforderliches Mittel.

Im Weiteren hat die Kommission zum Ausdruck gebracht, dass das Instrument der PUK – ihre Voraussetzungen, Wirkungen und Möglichkeiten – in einer entsprechenden Dokumentation festzuhalten sind. Damit soll die Grundlage für ein möglichst harmonisiertes Verständnis zu diesem besonderen parlamentarischen Instrument geschaffen werden.

Die Gesamtkommission ist dem Antrag des AKK-Vizepräsidiums schliesslich einstimmig gefolgt und hat auf die Beantragung der Einsetzung einer PUK verzichtet.

Bzgl. Weiterung ging die Kommission darin ein, dass auch die (über die aus dem Gutachten von Prof. Dr. iur. Roland Müller hinausgehenden) Erkenntnisse des vorliegenden Berichts dem Regierungsrat als AKK-Feststellungen und -Empfehlungen zur Überprüfung/Umsetzung zu unterbreiten sein werden.

B. Ergänzungen auf Antrag der Kommission

Die Gesamtkommission stellte fest, dass vom Ausschuss nicht überprüft wurde, wie die AKK im untersuchten Zeitraum ihre Aufgaben als Oberaufsichtsgremium wahrgenommen hatte. Der befasste Ausschuss erklärte dies damit, dass ihm einerseits kein entsprechender Kommissionsauftrag erteilt worden sei, andererseits auch das Gesetz die Kommission nicht mit dieser Aufgabe betrauen würde. Die AKK habe im Rahmen ihrer politischen Oberaufsicht und im vorliegenden Falle konkret die Tätigkeit des Regierungsrates, des BUWD, des VVL sowie der Fiko zu überprüfen – nicht aber die Tätigkeit der eigenen Kommission.

Die Gesamtkommission beantragte sodann, dass ihre beiden Anliegen wie folgt – als Ergänzungen und zur besonderen Betonung – ebenfalls Eingang in den Bericht finden:

- Es hat sich gezeigt, dass auch die AKK ihre Rolle proaktiver hätte wahrnehmen können und sollen. Den Folgerungen bezüglich erforderlicher erhöhter Sensibilität sind daher auch im Rahmen der eigenen Tätigkeit besondere Beachtung zu schenken.
- Die AKK ist sich den Herausforderungen mit Blick auf die im Bericht erwähnte Thematik Doppelrollen, Interessenskonflikte und Unvereinbarkeiten mittlerweile sehr bewusst. Diesen wird durchwegs mehr Beachtung geschenkt und konkrete Massnahmen werden bereits weiterverfolgt.

Luzern, 25. Oktober 2022

Für die Aufsichts- und Kontrollkommission



Ylfete Fanaj
Vizepräsidentin AKK