

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Spartenrechnung

BLS AG, Busland AG

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.19343.962.00482
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	18
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	19
1.5 Schlussbesprechung	19
2 Die Kosten- und Leistungsrechnung der BLS	20
2.1 Die Nachvollziehbarkeit der PLAN-Spartenrechnungen ist eingeschränkt	20
2.2 Mit den IST-Spartenrechnungen wird das Ergebnis und die Zuweisung in die Reserven festgelegt	21
2.3 Das Mengengerüst im «RPV Bahn national» ist durchgängig	23
3 Abgeltungswirksame Fehler in den Spartenrechnungen	24
3.1 Fehler führen zu überhöhten Abgeltungen der Besteller	24
3.2 Gewinnentnahmen aus dem RPV-System bei der BLS	28
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	33
Anhang 2: Abkürzungen	34
Anhang 3: Glossar	35
Anhang 3: Bestellverfahren in der Praxis am Beispiel «RPV Bahn national», BLS AG	37

Prüfung der Spartenrechnung

BLS AG, Busland AG

Das Wesentliche in Kürze

Die BLS-Gruppe ist mit einem Umsatz von rund 1,1 Milliarden Franken das zweitgrösste Bahnunternehmen der Schweiz. Etwa 40 Prozent des Umsatzes entfallen auf Abgeltungen der öffentlichen Hand. Für den regionalen Personenverkehr (RPV) auf der Schiene und der Strasse bestellen der Bund und die Kantone gemeinsam das Fahrplanangebot bei der BLS. Für nicht durch Fahrausweiserlöse gedeckte Kosten bezahlen die Besteller der BLS-Gruppe jährlich ca. 190 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte bei der BLS eine Prüfung der Spartenrechnung durch und nahm diejenigen «RPV Bahn national» und «RPV Strasse national» des Jahres 2018 unter die Lupe. Die EFK beurteilte die Einhaltung subventionsrechtlicher Grundsätze in den PLAN- und IST-Spartenrechnungen und deren zweckmässigen Aufbau sowie vorgelagerter Werteflüsse der Betriebsbuchhaltung. Der Bestell- und Planungsprozess RPV ist komplex und stellt hohe Anforderungen an das interne Rechnungswesen der BLS AG und der Busland AG.

Während der Prüfungsdurchführung hat die BLS die EFK informiert, dass die Abgeltungen auch an die BLS-Tochter Busland AG durch die Anwendung eines Zinskostenmodells sowie bei der BLS AG und der Busland AG aufgrund nicht eingeplanter Halbtax-Entschädigungen aus dem Tarifverbund Libero über mehrere Jahre zu hoch waren. Durch die Anwendung des Zinsmodells erhielt die Busland AG knapp 1 Million Franken zu hohe Abgeltungen für die Jahre 2012 bis 2019.

Die EFK stiess im Rahmen ihrer Prüfung der Spartenrechnung auf Fehler in der Abgeltungsberechnung im tiefen einstelligen Millionenbereich. Die BLS-Gruppe muss künftig eine Verbesserung der Transparenz und Zuverlässigkeit der Spartenrechnungen gewährleisten. Durch die Einrechnung von kalkulatorischen Elementen und Fehlallokationen fallen die Abgeltungen der öffentlichen Hand teilweise zu hoch aus oder das jeweilige Spartenergebnis ist nicht korrekt. Rückwirkende Korrekturen sind vorzunehmen.

Fehler in der PLAN-Spartenrechnung verursachen zu hohe Abgeltungen der Besteller an die BLS

Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Planungsgrundlagen sowie von Werteflüssen von Erlös- und Kostenpositionen sind teilweise stark eingeschränkt. Das betriebliche Rechnungswesen der BLS-Gruppe muss eine nachvollziehbare, betriebswirtschaftlich und subventionsrechtlich einwandfreie Bestimmung der Abgeltungen sicherstellen. Bestehende Zweifel bezüglich der subventionsrechtlichen Anrechenbarkeit von Aufwendungen, etwa für konzerninterne Leistungen mit Gewinnzuschlägen, sind proaktiv und abschliessend auszuräumen.

Fehlende Erlöse, Fehlallokationen von Kosten sowie die Anwendung von Kostenmodellen in der Planung, welche nach Einschätzung der EFK nicht mit subventionsrechtlichen Vorgaben vereinbar sind, verursachen zu hohe Abgeltungszahlungen der Besteller an die BLS-Gesellschaften.

Differenzen in der Rechtsauslegung führen zu einer Mittelentnahme aus dem RPV-System

In der IST-Rechnung erfolgt die Leistungsverrechnung zwischen den Konzerngesellschaften der BLS-Gruppe teilweise mit subventionsrechtlich umstrittenen Gewinnzuschlägen. Sei es bei der konzerninternen Vermietung von Räumlichkeiten oder bei Bahnergänzungsleistungen. In den Gemeinkosten ergeben sich gegenüber der Planung wiederkehrend hohe Abweichungen. Dadurch fallen die Ergebnisse der abgeltungsberechtigten Sparten tiefer aus und die Reserve¹ wird weniger alimentiert. Die EFK erkennt darin eine ungerechtfertigte Liquiditätsentnahme aus dem RPV-System. Hinsichtlich der rechtlichen Auslegung vertritt die BLS eine andere Meinung, die sie in ihrer generellen Stellungnahme darlegen kann.

Die EFK konnte die im RPV Bahn eingeplanten Mengen für Triebfahrzeuge, Lokomotiven und Lokführer der PLAN-Spartenrechnung und die Mengen der IST-Spartenrechnung für das Jahr 2018 mit den Beständen abstimmen. Begründungen für die eingeplanten Reserven für Triebfahrzeuge und Lokomotiven sind plausibel. Abweichungen der Kilometerleistungen von Fahrzeugen zwischen PLAN und IST sind nur unwesentlich.

¹ Nach Art. 36 Personenbeförderungsgesetz

Audit de la comptabilité par secteurs

BLS SA, Busland SA

L'essentiel en bref

Avec un chiffre d'affaires d'environ 1,1 milliard de francs, le groupe BLS est la deuxième entreprise ferroviaire de Suisse. Environ 40 % de son chiffre d'affaires provient des indemnités versées par les pouvoirs publics. La Confédération et les cantons commandent conjointement auprès de BLS les offres d'horaire pour le transport régional des voyageurs (TRV) par le rail ou la route. Les commanditaires versent près de 190 millions de francs par an au groupe BLS pour les coûts non couverts par les recettes des billets.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a effectué un audit de la comptabilité par secteurs auprès de BLS et examiné celle relative au « TRV national par le rail » et au « TRV national par la route » de l'année 2018. Le CDF a évalué le respect des principes du droit des subventions des comptabilités budgétisée et effective, la pertinence de leur structure et les flux de valeurs de la comptabilité d'exploitation. Le processus de commande et de planification du TRV est complexe et fixe des exigences élevées à la comptabilité interne de BLS SA et de Busland SA.

Lors de l'audit, BLS a informé le CDF que les indemnités versées à sa filiale Busland SA sur la base d'un modèle de coûts des intérêts étaient trop élevées depuis plusieurs années, tout comme celles versées à BLS SA et à Busland SA en raison des compensations non budgétisées des ventes de demi-tarifs de la communauté tarifaire Libero. En appliquant le modèle des intérêts, Busland SA a reçu près d'1 million d'indemnités en trop pour les années 2012 à 2019.

Dans le cadre de son audit de la comptabilité par secteurs, le CDF a découvert des erreurs dans le calcul des indemnités de l'ordre de quelques millions de francs. À l'avenir, le groupe BLS doit assurer une amélioration de la transparence et de la fiabilité de sa comptabilité par secteurs. En raison de l'imputation d'éléments théoriques et d'une allocation inappropriée des coûts, les indemnités des pouvoirs publics sont partiellement trop élevées ou le résultat de la comptabilité par secteurs n'est pas correct. Des corrections rétroactives doivent être apportées.

Suite à des erreurs dans la comptabilité par secteurs budgétisée, les commanditaires versent des indemnités trop élevées à BLS

La transparence et la traçabilité des bases de la planification ainsi que des flux de valeurs pour les postes de produits et de coûts sont parfois fortement limitées. La comptabilité d'exploitation du groupe BLS doit veiller à ce que les indemnités soient compréhensibles, économiques et conformes au droit des subventions. Il convient de dissiper les doutes de l'imputation des dépenses soumises au droit des subventions, notamment les prestations internes à l'entreprise dégageant une marge bénéficiaire, de façon proactive et définitive.

Le manque de recettes, une mauvaise allocation des coûts ainsi que l'utilisation de modèles de coûts pour la planification, qui, de l'avis du CDF, ne sont pas compatibles avec le droit des subventions, font que les commanditaires versent des indemnités trop élevées aux entreprises de BLS.

Des moyens échappent aux fonds destinés au TRV en raison de divergences d'interprétation juridique

Dans la comptabilité effective, l'imputation des prestations entre les filiales du groupe BLS intervient en partie avec des majorations de bénéfices discutables du point de vue du droit des subventions, qu'il s'agisse de la location de locaux au sein de l'entreprise ou de prestations ferroviaires complémentaires. Les frais généraux présentent des écarts importants et récurrents par rapport à la planification. Ainsi, les comptes des secteurs qui ont droit à une indemnité sont inférieurs et la réserve¹ est moins alimentée. Le CDF y voit un prélèvement injustifié de liquidités du système TRV. En ce qui concerne l'interprétation juridique, le groupe BLS est d'un autre avis, qu'il peut exposer dans sa prise de position générale.

Le CDF a pu faire concorder les quantités de véhicules moteurs, de locomotives et de conducteurs prévues dans la comptabilité budgétisée de TRV par le rail avec les stocks figurant dans la comptabilité effective pour l'année 2018. Les motifs pour justifier les réserves prévues pour les véhicules moteurs et les locomotives sont plausibles. Les écarts de kilométrage des véhicules entre les comptabilités budgétisée et effective sont minimes.

Texte original en allemand

¹ Selon l'art. 36 de la loi sur le transport des voyageurs.

Verifica del conto per settori

BLS SA, Busland AG

L'essenziale in breve

Il gruppo BLS è la seconda impresa ferroviaria svizzera in termini di grandezza, con un fatturato di circa 1,1 miliardi di franchi. Circa il 40 per cento del fatturato deriva da indennità versate dagli enti pubblici. Per il traffico regionale viaggiatori (TRV) su rotaia e su strada la Confederazione e i Cantoni commissionano congiuntamente il piano dell'offerta oraria alla BLS. I committenti versano al gruppo BLS ogni anno circa 190 milioni di franchi per i costi non coperti dai ricavi della vendita di titoli di viaggio.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha eseguito presso la BLS una verifica del conto per settori e ha esaminato dettagliatamente i conti relativi al TRV nazionale su rotaia e su strada del 2018. Il CDF ha valutato il rispetto dei principi della legislazione sui sussidi nel conto per settori pianificato e in quello effettivo, l'adeguatezza della loro struttura nonché i flussi di valore della contabilità d'esercizio. Il processo relativo alle ordinazioni e alla pianificazione nell'ambito del TRV è complesso e pone esigenze elevate alla contabilità interna di BLS SA e Busland AG.

Nel corso della verifica, la BLS ha informato il CDF che per diversi anni sono state corrisposte indennità troppo elevate anche a Busland AG, filiale di BLS, tramite l'impiego di un modello basato sui costi degli interessi, nonché a BLS SA e a Busland AG, a causa di indennizzi non previsti versati dalla comunità tariffaria Libero per gli abbonamenti a metà prezzo. Utilizzando il modello basato sugli interessi, Busland AG ha ottenuto indennità eccedenti pari a circa 1 milione di franchi per il periodo 2012–2019.

Nell'ambito della revisione del conto per settori, il CDF ha riscontrato errori nel calcolo delle indennità nell'ordine di qualche milione di franchi. Il gruppo BLS dovrà assicurare maggiore trasparenza e affidabilità nella contabilità di settore. Includendo nel conto elementi ottenuti tramite calcoli e allocazioni errate, le indennità degli enti pubblici risultano in parte troppo elevate oppure il risultato del settore non è corretto. È necessario procedere a correzioni con effetto retroattivo.

Errori nella pianificazione del conto per settori causano indennità troppo elevate dei committenti alla BLS

La trasparenza e la tracciabilità delle basi per la pianificazione e dei flussi di valore delle posizioni di costi e ricavi sono in parte fortemente limitate. La contabilità d'esercizio del gruppo BLS deve assicurare che la destinazione delle indennità sia tracciabile e irreprensibile dal punto di vista aziendale e della legislazione sulle sovvenzioni. I dubbi riguardo la liceità del conteggio di spese, ad esempio per prestazioni interne al gruppo che prevedono margini di utile, devono essere chiariti in modo proattivo e definitivo.

I ricavi mancanti e le allocazioni errate di costi nonché l'impiego nella pianificazione di modelli basati sui costi, che secondo il parere del CDF non sono compatibili con le prescrizioni della legislazione sulle sovvenzioni, portano a versamenti di indennità troppo ingenti dei committenti alle società della BLS.

Differenze nell'interpretazione del diritto portano a un prelievo di mezzi dal sistema del TRV

Nel consuntivo la compensazione delle prestazioni tra le imprese del gruppo BLS viene effettuata in parte considerando margini di utile discutibili dal punto di vista della legislazione sulle sovvenzioni, per l'affitto di locali all'interno del gruppo societario o per le prestazioni ferroviarie aggiuntive. Nelle spese generali risultano discrepanze ingenti e periodiche rispetto al preventivo. Per questo motivo i risultati dei settori che danno diritto a un'indennità sono più bassi e la riserva è alimentata in quantità inferiore¹. Il CDF vi intravede un prelievo di liquidità indebito dal sistema del TRV. Per quanto riguarda l'interpretazione giuridica, la BLS non concorda con il CDF e può esporre la sua opinione nella sua presa di posizione generale.

Il CDF ha potuto conciliare la quantità di veicoli di trazione, locomotive e macchinisti prevista nel conto per settori relativo al TRV su rotaia e la quantità indicata nel consuntivo del conto per settori per l'anno 2018 con le scorte. I motivi addotti per giustificare le riserve preventivate di veicoli di trazione e locomotive appaiono plausibili. Le discrepanze tra le prestazioni al chilometro previste e quelle effettive sono minime.

Testo originale in tedesco

¹ Ai sensi dell'art. 36 legge sul trasporto di viaggiatori.

Audit of the divisional accounts

BLS AG, Busland AG

Key facts

With turnover of around CHF 1.1 billion, BLS group is the second-largest railway company in Switzerland. Public subsidies account for around 40% of its turnover. For regional passenger transport by rail and road, the Confederation and the cantons jointly order their routes and timetables from BLS, and they pay BLS Group around CHF 190 million annually for costs not covered by ticket revenue.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit on BLS's divisional accounts and examined those for "national regional passenger transport, rail" and "national regional passenger transport, road" for 2018. The SFAO assessed compliance with the principles of subsidy law in the budgeted and actual divisional accounts and the appropriateness of their structure, as well as the upstream value flows of the operating accounting. The regional passenger transport ordering and planning process is complex and places high expectations on the internal accounting systems of BLS AG and Busland AG.

During the audit, BLS informed the SFAO that the subsidies paid had been too high for several years. In the case of BLS subsidiary Busland AG, this was due to the use of an interest cost model, and in the case of BLS AG and Busland AG, it was the result of unplanned Half Fare Travelcard compensation payments from the Libero transport network. Application of the interest rate model caused Busland AG to receive almost CHF 1 million in excess subsidies between 2012 and 2019.

In its audit of the divisional accounts, the SFAO discovered errors in the calculation of subsidies in the low seven-figure range. In future, BLS Group must ensure improved transparency and reliability of the divisional accounts. Due to the inclusion of imputed elements and misallocations, the public subsidies were sometimes too high or the respective divisional result was incorrect. Retroactive corrections must be made.

Errors in the budgeted divisional accounts meant client subsidies for BLS were too high

The transparency and comprehensibility of the planning basis as well as of value flows of revenue and cost items were severely limited in some cases. The operating accounting system of BLS Group must ensure that subsidies are determined in a comprehensible and economically correct manner in accordance with subsidy law. Existing doubts regarding the eligibility of expenses under subsidy law, for example for internal group services with profit mark-ups, must be proactively and definitively dispelled.

Missing revenue, the misallocation of costs and the use of cost models in planning, which in the SFAO's opinion are not compatible with subsidy law requirements, resulted in excessive client subsidy payments to BLS companies.

Differences in legal interpretation led to a withdrawal of funds from the regional passenger transport system

In the actual accounts, service charging between the companies of BLS Group was partly carried out with profit mark-ups, which is a disputed practice under subsidy law. This applied to the internal leasing of premises within the group, as well as to additional railway services. There were repeated significant deviations in overhead costs relative to those budgeted. Consequently, the results of the divisions entitled to subsidies were lower and less money was put into the reserve¹. The SFAO considers this an unjustified withdrawal of liquidity from the regional passenger transport system. BLS holds a different opinion with regard to the legal interpretation, which it will be able to present in its general statement.

The SFAO was able to reconcile the quantities of traction units, locomotives and drivers provided for in the budgeted divisional accounts under "national regional passenger transport, rail" with the stocks shown in the actual divisional accounts for 2018. The reserves planned for traction units and locomotives are plausible. Deviations between the budgeted and actual mileage of vehicles are negligible.

Original text in German

¹ In accordance with Article 36 of the Passenger Transport Act.

Generelle Stellungnahme der BLS AG

Die BLS schätzt die neutrale und differenzierte und integrale Aufarbeitung der EFK.

Die adressierten Sachverhalte und Herausforderungen überraschen nicht. Zur Umsetzung der neuen Unternehmensstrategie 2018 wurde die Weiterentwicklung der finanziellen Führung der BLS als wichtiges und dringendes Thema eingestuft. Daraufhin hat die BLS 2019 – vorgängig zur EFK-Prüfung – eine Beurteilung der IST-Situation und die Ableitung von Verbesserungsmaßnahmen lanciert und auch bereits eingeleitet. Folgende sechs Themengebiete wurden mit externer Unterstützung von Fachexperten angegangen:

1. Lokomotiv-Pool
2. Offert-, Angebots- und Leistungsvereinbarungsprozesse
3. Anrechenbarkeit, Allokation und Effizienz
4. Leistungsverrechnung
5. Performance Messung und finanzielle Führung
6. Entscheidungen auf der Executive Ebene

Das Thema 1. Lokomotiv-Pool wurde im 2. Quartal 2019 abgeschlossen. Die Erkenntnisse wurden im Jahresabschluss 2019 berücksichtigt.

Mit Schreiben vom 18. Oktober 2019 teilte die EFK der BLS mit, dass sie aufgrund einer neuen Risikoeinschätzung entschieden hat, ihren laufenden Prüfauftrag zum Rollmaterialmanagement auf die gesamte BLS-Spartenrechnung auszuweiten. Da sich die Zielsetzung der EFK-Prüfung in weiten Teilen mit den oben genannten Themen 2.) bis 5.) überschneidet, entschied die BLS, die eigenen Arbeiten zu sistieren. Sie stellte der EFK die bisher gesammelten Informationen und gewonnenen Erkenntnisse zur Verfügung.

Zur Beurteilung des internen und externen Rechnungswesens

Die BLS kann verstehen, dass die EFK ihr Rechnungswesen als komplex und intransparent wahrnimmt. Die Komplexität erklärt sich aus drei Hauptgründen: dem Detaillierungsgrad im internen Rechnungswesen, den langen Zeiträumen zwischen der Erstellung der Plan- und der Ist-Rechnungen und der notwendigen Anwendung von unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen und Rechnungslegungsstandards in den verschiedenen Geschäftsmodellen und BLS-Gesellschaften.

Während die Finanzbuchhaltung als Bestandteil des externen Rechnungswesens die Ressourcenverwendung lediglich grob in Kosten und Aufwände gliedert, erfolgt dies im internen Rechnungswesen, der Kosten- und Leistungsrechnung, sehr viel detaillierter. Dafür werden im ERP-System SAP der Ressourcenverbrauch (Kosten) und die von innen und ausen kommende Wertschöpfung (Leistungen) den Kostenarten, Kostenstellen und Kosten-/Leistungsträgern zugeordnet. Dies erfolgt, um den für die Leistungserstellung direkt oder indirekt anfallende Ressourcenverbrauch möglichst verursachergerecht zuzuordnen (Allokation). Insbesondere den indirekt anfallenden Ressourcenverbrauch verursachergerecht zuzuordnen, stellt in einem integrierten Stammhaus- und Gruppenkonstrukt wie der BLS eine grosse Herausforderung dar.

Erschwerend kommt hinzu, dass diese filigrane Kosten- und Leistungsrechnung nicht nur in der Ist-Rechnung zum Tragen kommt, sondern bereits in die Planrechnung als Basis für die

RPV-Offerten an die Besteller einfließen muss, die zwei bis vier Jahre vor dem jeweiligen Betriebsjahr entstehen.

In diesen Offerten müssen die abgeltungsberechtigten Kosten möglichst präzise kalkuliert werden. Die Anrechenbarkeit von Kosten ist dabei wie folgt definiert:

Der Ressourcenverbrauch ist Bestandteil des gesetzlichen Auftrags.

Die Bemessung der Kosten entspricht den gesetzlichen Grundlagen.

Der Ressourcenverbrauch ist effizient erfolgt.

Die (gegebenenfalls anteilige) Allokation des Ressourcenverbrauchs ist korrekt erfolgt.

Diese Einschätzungen im Vorfeld zu treffen, erweist sich grundsätzlich als sehr herausfordernd. Die langen Vorlaufzeiten können zu Abweichungen zwischen der Plan- und Ist-Rechnung führen, da nach bestem Wissen und Gewissen getroffene Annahmen sich aufgrund aktueller Entwicklungen als überholt erweisen. Deshalb wurden die Planrechnungen grundsätzlich mit einer konservativen Grundhaltung als Ausdruck vorsichtiger Unternehmensführung erstellt, um negative Ergebnisse zu vermeiden. Diese Haltung ist aus aktienrechtlicher Sicht legitim.

Dabei ist der RPV nur eines von elf Geschäftsmodellen in der BLS, die alle unterschiedlichen regulatorischen Rahmenbedingungen unterworfen sind (konzessioniert, nicht konzessioniert bzw. abgeltungsberechtigt, nicht abgeltungsberechtigt): Die Bewertung und Zuordnung von geschäftsmodellübergreifendem Ressourcenverbrauch in den Plan- und Ist-Rechnungen präsentieren sich dadurch als besonders anspruchsvoll.

Als letzte Herausforderung muss erwähnt werden, dass die regulatorische Berichterstattung der BLS auf den handelsrechtlichen Zahlen gemäss Obligationenrecht basiert und die externe Konzernberichterstattung nach Swiss GAAP FER-Grundsätzen erstellt wird. Je nach Rechnungslegung kommen andere Bewertungsansätze zum Zuge.

Weitreichende Verbesserungen eingeleitet

Angesichts der geschilderten Komplexität ist sich die BLS seit längerem bewusst, dass die Prozesse in der internen und externen Rechnungslegung besser aufeinander abgestimmt, transparenter gestaltet und besser dokumentiert werden müssen. Sie hat dazu selbst im Rahmen der laufenden Strategieperiode umfassende Massnahmen eingeleitet. Neben einer kompletten Überarbeitung des RPV-Offert-Prozesses sind dies die Neugestaltung der übergeordneten Führungs- und Kontrollprozesse, der Ablauf- und Aufbauorganisation, der eingesetzten Hilfsmittel sowie die Personalentwicklung.

Rechtliche Stellungnahme zu den Empfehlungen 2, 3 und 4

Die BLS vertritt in diesen Punkten eine dezidiert andere Meinung zur Auslegung der gesetzlichen Grundlagen.

Die EFK misst nach Meinung der BLS den Bestimmungen des Subventionsgesetzes SuG gegenüber den Spezialvorschriften, namentlich jenen im Personenbeförderungsgesetz PBG und der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs ARPV einen zu grossen Stellenwert bei bzw. blendet heute geltende spezialgesetzliche Aspekte aus. Gemäss Bundesgerichtsentscheid 2C_735-2014 muss Art. 28 PBG so ausgelegt werden, dass die Kostenrechnung kalkulatorische Elemente nach kaufmännischen Prinzipien enthalten darf, der Kostenbegriff sich somit nicht aus einer rein buchhalterischen Sichtweise ableiten lässt.

Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Rückforderung gegenüber der BLS AG bzw. der Busland AG sind aus Sicht der BLS nicht erfüllt. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der EFK-Bericht bezüglich der rechtlichen Argumentation nicht vollständig ist. Es wird eine Rückforderung empfohlen, ohne dass diese rechtlich nachvollziehbar begründet würde: Weder geht aus dem EFK-Bericht hervor, auf welche Bestimmungen die EFK eine Rückforderung abstützt, noch weshalb die Voraussetzungen einer Rückforderung vorliegend erfüllt sein sollten. Der Bericht lässt auch offen, weshalb die EFK vorliegend überhaupt eine Rückforderung erwägt, nachdem das System des RPV heute keine Rückforderungen vorsieht. Vielmehr ist ein allfälliger Spartenerfolg den Reserven zuzuweisen (Art. 36 PBG).

Auch die Einschätzung der EFK zur konzerninternen Wertschöpfung in Zusammenhang mit unternehmensübergreifenden Leistungsbeziehungen teilt die BLS nicht:

Die EFK verlangt, dass konzerninterne Leistungen für abgeltungsberechtigte Bereiche ohne jegliche ökonomische Wertschöpfung wie Gewinnzuschläge oder die Anrechnung kalkulatorischer Kosten erbracht werden. Die BLS versteht es hingegen gemäss der obenstehend erwähnten Gerichtspraxis so, dass der Begriff der „ungedeckten Kosten gemäss Planrechnung“ des Art. 28 PBG in einem betriebswirtschaftlichen Sinn auszulegen ist. Aus Sicht der BLS gilt dies auch, wenn diese von der Muttergesellschaft oder von einer anderen beherrschten Tochtergesellschaft bezahlt werden. Sonst kann es zur absurden Situation kommen, dass die Leistungen zu höheren Preisen von Extern eingekauft werden müssen, was zu höheren Kosten für Fahrgäste und Steuerzahler führt.

Generelle Stellungnahme des BAV

Das BAV verzichtet auf eine generelle Stellungnahme zum Bericht.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die BLS-Gruppe: Ein vollintegriertes Bahnunternehmen

Die BLS-Gruppe ist, gemessen am Umsatz (2018: 1118,2 Mio. Franken, 2017: 1043,5 Mio. Franken), das zweitgrösste Bahnunternehmen der Schweiz. Die grössten Aktionäre der BLS AG sind der Kanton Bern (55,75 %) und die Schweizerische Eidgenossenschaft (21,7%).



Abbildung 1 : Gesellschaften aus Konsolidierungssicht in der Jahresrechnung, vgl. Geschäftsbericht 2018 der BLS AG

Die Tabelle 1 zeigen die Geschäftsmodelle der BLS-Gruppe. Sie erbringt sowohl abgeltungsberechtigte als auch nicht abgeltungsberechtigte Leistungen. Die Abgeltungen sind an gesetzliche Vorgaben² zur Buchführung gebunden. Die verursachergerechte³ und vollständige Erlös- und Kostenzuscheidung bilden die Voraussetzungen für eine korrekte Bestimmung der Abgeltungen von Bund und Kantonen. Für jede abgeltungsberechtigte Sparte reicht die BLS-Gruppe im Rahmen eines ex-ante Prozesses bei den Bestellern eine separate Offerte ein.

² Personenbeförderungsgesetz (PBG), Verordnung über die Abgeltung im regionalen Personenverkehr (ARPV), Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV), Subventionsgesetz (SuG) – Synonym in diesem Bericht: «subventionsrechtliche Grundsätze».

³ Die Verursachergerechtigkeit beinhaltet nebst der korrekten Zuschreibung von Kosten und Erträgen zu den Sparten auch die Anrechenbarkeit gemäss den rechtlichen Grundlagen.

Juristische Einheit	Sparten (Produkte, Funktionen)	Abgeltungsberechtigung
BLS AG (Stammhaus)	Regionalverkehr Bahn national	Ja, Bund und Kantone
	Regionalverkehr Bahn international	Ja, Italien
	Autoverlad Simplon	Ja, Kanton Wallis
	Autoverlad Lötschberg (inkl. Kandersteg – Iselle)	Nein
	Schifffahrt	Nein
	Distribution national	Nein
	Bahnproduktion Drittkunden	Nein, erbringt Instandhaltungsleistungen für Dritte
	Supportleistungen (Administration & Bahnproduktion)	Nein, erbringt Leistungen für abgeltungsberechtigte Sparten
BLS Netz AG	Infrastruktur	Ja, Bund
Busland AG	Regionalverkehr Strasse national	Ja, Bund und Kantone
	Ortsverkehr Strasse kantonal	Ja, Kantone
	Nebenverkehr	Nein, erbringt Leistungen für abgeltungsberechtigte Sparten
	Technik (Werkstattgeschäft)	Nein, erbringt Leistungen für abgeltungsberechtigte Sparten
BLS Cargo AG	Güterverkehr	Nein
BLS Cargo Italia S.R.L.	Güterverkehr	Nein
BLS Cargo Deutschland GmbH:	Güterverkehr	Nein
BLS Immobilien AG	Nicht betriebliche Liegenschaften	Nein, vermietet Räumlichkeiten an Konzerngesellschaften mit abgeltungsberechtigten Sparten

Tabelle 1: Übersicht Geschäftsmodelle der BLS-Gruppe im Jahr 2018, Quelle: BLS, EFK

Jährlich gelten Bund und Kantone über 400 Millionen Franken ungedeckte Kosten der BLS ab

Besteller der Leistungen des *regionalen Personenverkehrs (RPV)* Bahn national und Strasse bei der BLS AG und bei der Busland AG sind der Bund und sieben Kantone. Sie zahlen dabei Abgeltungen für die Kosten dieses Angebots des öffentlichen Verkehrs (ÖV), die durch Fahrausweiserlöse nicht gedeckt werden können. Die Höhe der Abgeltungen vereinbaren die Besteller basierend auf vorkalkulierten PLAN-Kosten und -Erlösen für zwei zukünftige Fahrplanjahre. Die BLS-Gruppe erstellt dazu zwei Spartenrechnungen für den RPV Bahn national und den RPV Strasse national (siehe Markierung in Tabelle 1).

Pro Jahr belaufen sich die Abgeltungen von Bund und Kantonen für den RPV an die BLS-Gruppe auf rund 190 Millionen Franken (siehe Tabelle 2). Dazu kommen Abgeltungen für die Bahn-Infrastruktur (BLS Netz AG) von über 220 Millionen Franken, die nicht Gegenstand dieser Prüfung waren.

Abteilungen an die BLS-Gruppe pro Sparte <i>in Tausend Franken</i>	2018	2017
Regionalverkehr Bahn (BLS AG)	180 554	184 934
Regionalverkehr Strasse (Busland AG)	9034	9533
Total Regionalverkehr	189 588	194 467
Infrastruktur (BLS Netz AG)	242 289	229 774
Total	431 877	424 241

Tabelle 2: Abteilungen an die BLS-Gruppe pro Sparte, Regionalverkehr Bahn national enthält einen geringfügigen Anteil Abteilungen aus Italien, Quelle: Finanzberichte BLS AG und Busland AG 2018

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die EFK prüfte, ob die Spartenrechnungen für den RPV der BLS AG und der Busland AG die korrekte und transparente Zuschreibung der Kosten und Erträge auf die Sparten unterstützen. Die Prüfungshandlungen orientierten sich dabei an den folgenden drei Fragen:

1. Ist der konzeptionelle Aufbau der Spartenrechnung zweckmässig, um eine verursachergerechte Zuschreibung der Kosten und Erlöse auf die Sparten zu ermöglichen?
2. Gibt es relevante Fehlallokationen zwischen den subventionierten und nichtsubventionierten Sparten?
3. Kann das bewertete Mengengerüst des Rollmaterials RPV Bahn zwischen Anlagenbuchhaltung, Einsatzplanung und Verkehrsabrechnung abgestimmt werden?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK führte die Prüfung in zwei Teilen durch. Im ersten Teil (September bis Dezember 2019) prüfte die EFK aus Sicht des abgeltungsberechtigten Bahnverkehrs die Leistungen des Lokpools. Dabei ging es um die Durchgängigkeit der Mengen an Fahrzeugen und Lokführern von der Anlagenbuchhaltung zur Einsatzplanung bis in die Verkehrsabrechnung. Aufgrund der Feststellungen entschied sich die EFK aus Risikoüberlegungen die Prüfung auf die Spartenrechnungen «RPV Bahn national» und «RPV Strasse national» als Ganzes auszuweiten. Die Prüfhandlungen für den zweiten Teil erfolgten zwischen Januar und April 2020.

Die Spartenrechnungen ergeben sich aus den aggregierten Linienrechnungen. Die EFK prüfte die einzelnen Linienrechnungen nicht. Die Prüfung basiert auf dem Geschäftsjahr 2018. In einzelnen Fällen wurden die Geschäftsjahre 2017 und 2016 miteinbezogen.

Die EFK prüfte die Spartenrechnungen risikobasiert und orientierte sich dabei an deren Struktur. Neben ausgewählten Erlös- und Kostenpositionen legte die EFK ihr Augenmerk auf die Verrechnung von Leistungen zwischen verschiedenen Konzerngesellschaften und auf die innerbetriebliche Leistungsverrechnung.

Die Durchführung der Prüfung erfolgte durch Karin Berger (Revisionsleiterin), Peter Kaderli, Daniel Zoss, Ueli Luginbühl und einen externen Prüfer. Jean-Marc Stucki betreute die Prüfung als federführendes Kader.

Am 18. Dezember 2019 fand die Ergebnisbesprechung für den ersten Teil der Prüfung statt. Die Ergebnisse des zweiten Teils besprach die EFK am 6. April 2020 mit der BLS. Der vorliegende Bericht berücksichtigt die weiteren Prüfhandlungen nach der Ergebnisbesprechung bis Anfang Mai 2020.

Die Revision des Bundesamtes für Verkehr (REV BAV) prüfte im Herbst 2019 parallel zur EFK bei der BLS-Gruppe verschiedene Glättungsmodelle. Die EFK nahm die Ergebnisse zum «CAP Eigenversicherungsfond» und zur «GU-Quote RPV» (Rückstellungen für Grossunterhalt) zur Kenntnis und verweist auf die Berichte REV BAV.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die BLS erteilte der EFK die notwendigen Auskünfte umfassend und zuvorkommend. Die gewünschten Unterlagen (sowie benötigte Infrastruktur inkl. ausgewählten Systemzugriffen) standen dem Prüfteam zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Juli 2020 statt. Teilgenommen haben:

Für die BLS: der Chief Executive Officer, der Chief Financial Officer, Stv. Leiter Personenmobilität, Stv. Leiter Rechtsdienst, Leiter Controlling der BLS, der Leiter Kosten- und Leistungsrechnung, Prozesse und Methodik sowie ein Vertreter der Unternehmenskommunikation.

Für die EFK: der Vizedirektor, der Mandatsleiter, der Fachbereichsleiter, die Revisionsleiterin und einen Prüfungsexperten.

Für das Bundesamt für Verkehr (BAV): Der Direktor.

Die Kantonalen Finanzkontrollen der Bestellerkantone wurden von der EFK am 20. April 2020 über den Prüffokus und die wesentlichen Ergebnisse informiert. Sie werden auch über den definitiven Bericht und deren Stellungnahmen orientiert.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung der Geschäftsleitung resp. dem Verwaltungsrat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Kosten- und Leistungsrechnung der BLS

Der Bestell- und Planungsprozess des abteilungsberechtigten RPV ist komplex und stellt hohe Anforderungen an das interne Rechnungswesen der BLS AG und der Busland AG. Anhang 3 zeigt am Beispiel der Sparte «RPV Bahn national» der BLS AG den Bestellprozess von der Planung bis zur IST-Rechnung in vereinfachter Weise für das Fahrplanjahr 2018.

Der Bestellprozess beginnt wesentlich früher als der Prozess der Unternehmensplanung. Die BLS startet die Planung der Spartenrechnungen mehr als ein Jahr vor Beginn der ersten und mehr als zwei Jahre vor der zweiten offerierten Fahrplanperiode. Die Werte der dazu herangezogenen PLAN-Spartenrechnung und die letzte abgeschlossene IST-Spartenrechnung, die als Ausgangslage dienen, sowie der Zeitpunkt, in welchem Planannahmen getroffen werden, weisen eine grosse zeitliche Distanz zur Leistungserbringung der offerierten Angebote aus (siehe Zeitachse in Abbildung 2).

Gestützt auf die jeweils bis Ende April eingereichten Offerten mit der ersten Version der PLAN-Spartenrechnung wird in mehreren Verhandlungsrunden das definitive Angebot erarbeitet und mit den RPV-Angebotsvereinbarungen abgeschlossen. Darauf basierend bezahlen die Besteller die Abteilungen aus.



Abbildung 2: Zeitachse des Bestellprozesses für das Fahrplanjahr 2018 mit der Offerterstellung bis zur IST-Spartenrechnung aus Sicht der BLS, EFK

2.1 Die Nachvollziehbarkeit der PLAN-Spartenrechnungen ist eingeschränkt

Für das von den Bestellern angefragte Angebot plant die BLS für die zwei Offertjahre die Kosten und Erlöse, berücksichtigt mögliche betriebliche Optimierungen und berechnet Planpreise für die von ihr zu erbringenden Leistungen des ÖV. Dabei muss sie verschiedene Rahmenbedingungen beachten, beispielsweise Planerlöse von Tarifverbunden, Annahmen zur Nachfrageentwicklung, Angebots- und Betriebskonzepte und Kapazitätsplanungen für Fahrzeuge und Personal.

Die Planung der Verkehrserlöse erfolgt für die BLS auf Stufe BLS-Gruppe zentral. Die Ergebnisse der Erlösplanung fließen in die separaten Offerten der Sparten «RPV Bahn national» (BLS AG) und «RPV Strasse national» (Busland AG) ein. Die weitere Planung der zwei geprüften Sparten erfolgt individuell in separaten Excel-Applikationen.

Die PLAN-Spartenrechnung «RPV Bahn national» der BLS AG setzt sich aus verschiedenen Teilplänen zusammen. Unterschiedliche Fachbereiche der BLS AG liefern diese der zentralen Planungsstelle ab. Mit Unterstützung der Fachexperten der BLS AG gelang es der EFK die Planwerte während der Prüfung mehrheitlich nachzuvollziehen.

Bei der Busland AG sind die Werteflüsse und das Planungsvorgehen für 2018 kaum nachvollziehbar. Durch den Weggang des verantwortlichen Mitarbeitenden verlor die Busland AG viel Wissen über den Planungsprozess und die Planannahmen. Busland AG erkannte das Problem und nahm auf der bestehenden Planungsapplikation Verbesserungen vor. Die Offertkalkulation für das Angebot 2021/22 kalkuliert die Busland AG auf einer neuen Planungslösung.

Ein weiterer Grund für die erschwerte Nachvollziehbarkeit der Werte in den PLAN-Spartenrechnungen ist die mangelnde Dokumentation von Planungsgrundlagen der ersten Offertversion sowie der Planänderungen aus den Verhandlungsrunden bis zur Angebotsvereinbarung. Es ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, ob auch pauschale Kürzungen vorgenommen wurden, die keinen Bezug zu einer konkreten Position der Offerte haben. Die BLS AG und die Busland AG geben zu den Offerten je einen Kommentar ab, dieser bildet aber nur ausgewählte Plananpassungen ab. Es ist kaum möglich, eine vollständige Verbindung zwischen den Offert-Kommentaren und den Plananpassungen herzustellen.

Beurteilung

Die Grundlagen der Planwerte, die Planungsannahmen und die Auswirkungen der Angebotsverhandlungen sind bei der BLS AG und der Busland AG ungenügend dokumentiert. Diese können, wenn überhaupt, nur mit viel Aufwand und der Unterstützung der Fachexperten der BLS nachvollzogen werden. Die im Planungsprozess vorgenommenen Kontrollen sind nicht angemessen protokolliert. Es fehlt auch die Überleitung in die interne Planung der BLS AG und Busland AG. Diese Planwerte, nach welchen die BLS betriebswirtschaftlich führt, haben keine klare Verbindung zur Angebotsvereinbarung mit den Bestellern. Dies ist aus mehreren Gründen kritisch. Erstens weil die Angebotsvereinbarung (basierend auf der PLAN-Spartenrechnung) die Grundlage für die Bemessung der Abgeltungen ist, welche die Besteller bezahlen. Die Abgeltungen sind liquiditätswirksam und machen auf Stufe Konzern rund 40 Prozent der Erlöse aus. Zweitens weil so ein wirkungsvolles betriebswirtschaftliches Controlling nicht möglich ist. Es fehlen die Grundlagen für aussagekräftige Abweichungsanalysen. Ohne dieses Instrument ist nicht erkennbar, ob Abweichungen operativ in der Geschäftstätigkeit (z. B. nachfrage- oder witterungsbedingt) begründet sind, oder ob zum Beispiel nicht vereinbarte Kosten den abgeltungsberechtigten Sparten zugewiesen wurden (siehe Empfehlung 1).

2.2 Mit den IST-Spartenrechnungen wird das Ergebnis und die Zuweisung in die Reserven festgelegt

Die IST-Spartenrechnungen zeigen die effektiv angefallenen Aufwände und Erträge. Die Differenz zur PLAN-Spartenrechnung wird über die Reserven nach Artikel 36 Personenbeförderungsgesetz (PBG), Ausweis des Spartenerfolgs Abs. 2, ausgeglichen. Bei einer positiven Abweichung kann ein Drittel direkt in die freien Reserven gebucht werden. Der Rest geht in die (gebundene) Spezialreserve. Diese ist gesetzlich auf 12 Millionen Franken limitiert. Wenn die Summe von 12 Millionen überschritten wird, KANN dieser Betrag vollständig in

die freie Reserve verbucht werden. 2018 hat die BLS AG eine solche Buchung vorgenommen. Überschüssende Mittel aus den RPV-Sparten kann die BLS frei verwenden (das Eigenkapital der BLS AG beträgt per 31.12.2018 rund 273 Millionen Franken).

Grundlage für die IST-Spartenrechnung «RPV Bahn national» (BLS AG) bildet die im ERP-System SAP geführte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Die BLS AG wendet für die verursachergerechte Erlös- und Kostenallokation ein komplexes System von Kostenumlagen und internen Leistungsverrechnungen an. Der Nachvollzug gelang trotz Beizug von Fachexperten der BLS AG nur beschränkt. Teilweise fehlten verlangte Beschreibungen zur KLR oder die vorgelegten Dokumente waren veraltet.

Die BLS AG erstellt die jährliche IST-Spartenrechnung «RPV Bahn national» in einer Excel-Applikation. Dazu exportiert sie die Werte aus dem ERP-System SAP. Die EFK stellte für das Fahrplanjahr 2018 fest, dass die BLS AG nach dem Datenexport manuell erfolgswirksame Buchungen im Umfang von mehreren 100 000 Franken in der Excel-Applikation vornimmt. Für diese Buchungen fehlen visierte Belege und ein Buchungsjournal. Nur mithilfe des zuständigen Fachexperten der BLS AG gelang der Nachvollzug der vorgenommenen Umbuchungen und Korrekturen.

Die Busland AG wendet für die Erstellung der IST-Spartenrechnung «RPV Strasse national» eine ERP-Lösung von Microsoft (Microsoft Dynamics Navision) an. Die IST-Spartenrechnung war nachvollziehbar, die EFK stellte aber erfolgswirksame Formelfehler im Umfang von rund 30 000 bis 40 000 Franken pro Jahr (2019 und 2018 zugunsten und 2017 zuungunsten der abteilungsberechtigten Sparte) fest. Die Busland AG plant per Mitte 2020 die KLR vollständig im ERP-System abzubilden.

Beurteilung

Die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit über die innerbetrieblichen Wertflüsse und die Intercompany-Verrechnungen im BLS-Konzern sind eingeschränkt. Die Qualität der Grundlagen für die Sicherstellung der verursachergerechten Erlös- und Kostenallokation (zum Beispiel Beschreibung und Begründung von Kostenumlageschlüsseln) ist vor dem Hintergrund der subventionsrechtlichen Anforderungen (Compliance) ungenügend (Vollständigkeit, fehlende Herleitungen).

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BLS AG und der Busland AG, die Spartenrechnungen (PLAN- und IST-Rechnung) so aufzubauen, dass Abweichungen zwischen PLAN und IST den Bestellern zeitnah und begründet berichtet werden. Die Vergleichbarkeit zwischen PLAN-Spartenrechnung (Offerteingabe), Angebotsvereinbarung und IST-Spartenrechnung muss jederzeit gegeben sein. Die BLS muss sicherstellen, dass die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben und insbesondere des Subventionsrechts gewährleistet sind.

Stellungnahme der BLS AG

Einverstanden mit der Empfehlung.

Die Neugestaltung des RPV-Offert-Vereinbarungsprozesses wurde prioritär angegangen, Massnahmen wurden eingeleitet und die Resultate werden bereits in die nächste Offerte einfließen. Die weiteren Entwicklungsthemen zur Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Wertflüsse und zur Sicherstellung der korrekten Allokation von Kosten und

Erlösen sind adressiert und werden sich auf Ablauf-/Aufbauorganisation, Systeme, übergeordnete Führungs- und Kontrollprozesse sowie auf das Mitarbeiter-Portfolio auswirken. Diverse Massnahmen wurden diesbezüglich bereits eingeleitet.

Siehe dazu auch die generelle BLS-Stellungnahme.

2.3 Das Mengengerüst im «RPV Bahn national» ist durchgängig

Das in der Sparte «RPV Bahn national» mengenmässig abgerechnete Rollmaterial ist nachvollziehbar

Die EFK stimmte die in den Angeboten der abgeltungsberechtigten Sparte «RPV Bahn national» der BLS AG eingeplanten Mengenbestände für Triebfahrzeuge und Lokomotiven mit den Mengenbeständen in den Anlagenbuchhaltungen der BLS AG und der BLS Cargo AG ab.

Beurteilung

Die Abstimmung ergab für 2018 keine Abweichungen. Der Vergleich der Mengenbestände auf Basis der Kilometerleistungen zwischen dem Angebot für die Besteller («Offert»-Planwerte), der BLS-internen Planung (Unternehmensplanwerte) und der IST-Rechnung (gemäss IST-Leistungserfassung im «RailOpt») ergab ebenfalls nur unwesentliche Abweichungen. Die in der Offerte für die Besteller eingeplanten mengenmässigen Reserven für Lokomotiven und Triebfahrzeuge sind nachvollziehbar.

Die in der Sparte RPV Bahn national mengenmässig eingesetzten Lokführer sind nachvollziehbar

Die Abteilung Bahnproduktion der BLS AG bewirtschaftet die Lokomotivführer in einem Personalpool, ähnlich wie der «Lokpool». Die Sparten «RPV Bahn national» und «Autoverlad Simplon» sowie die Konzerngesellschaften BLS Netz AG und BLS Cargo AG beziehen Leistungen aus dem Lokomotivführerpool. Via innerbetriebliche Leistungsverrechnung und Fakturierung an die Konzerngesellschaften stellt die BLS AG die verursachergerechte Kostenverteilung sicher.

Beurteilung

Für 2018 stimmte die EFK die Mengen der abgerechneten Lokomotivführer ab. Die Abstimmung der Mengen der Lokomotivführer (Personalbestand – PLAN in der Offerte – IST-Spartenrechnung) ist möglich und führt zu keinen nennenswerten Abweichungen. Die Abstimmung der eingeplanten Lokomotivführerstunden mit den geleisteten IST-Stunden (gemäss Dienstplänen im «RailOpt») führt zum gleichen Ergebnis.

3 Abgeltungswirksame Fehler in den Spartenrechnungen

Die EFK überprüfte entlang der Struktur der Spartenrechnungen der BLS AG und der Busland AG einzelne Positionen (siehe Abbildung 3) und deren Teilpositionen mit vorgelagerten Werteflüssen. Nicht Gegenstand der Prüfungshandlungen waren die Infrastruktur-Leistungen (2.3: Bahninfrastruktur, Trassenkosten) sowie die Erlöse und Kosten im Zusammenhang mit Streckensperrungen.

Spartenrechnung RPV Bahn

	Pos	Bezeichnung
✓	1	Erlöse
✓	2.1	Betrieb und Unterhalt
✓	2.2	Lokführer und Zugbegleiter
×	2.3	Infrastruktur-Leistungen
✓	3	Abschreibungen Fahrzeuge
✓	5	Fixkosten sonstige
✓		Bahnergänzungsleistungen
×		Streckensperrungen

Spartenrechnung RPV Bus

	Pos	Bezeichnung
✓	0	Generelles
✓	0	Nebengeschäfte
✓	1	Erlöse
✓	2	Variable Kosten
✓	3	Fixkosten Fahrzeuge
✓	4	Gemeinkosten

Abbildung 3: Positionen der Spartenrechnungen, bei denen Prüfhandlungen vorgenommen wurden (EFK)

Die nachfolgenden Feststellungen folgen den Strukturen der Spartenrechnungen.

3.1 Fehler führen zu überhöhten Abgeltungen der Besteller

Plant die BLS-Gruppe die RPV-Abgeltungen, als Nettogrösse aus erwartetem Aufwand abzüglich erwarteten Verkehrserlösen, in den Spartenrechnungen zu tief, trägt sie das daraus entstehende Risiko bzw. den Verlust zulasten des Unternehmensergebnisses. Plant die BLS-Gruppe die RPV-Abgeltungen zu hoch, liegt der «Schaden» bei den Bestellern. Aus Gründen der vor- und umsichtigen Geschäftsführung besteht für die BLS-Gruppe ein Anreiz, tendenziell die Kosten zu hoch und die Erlöse zu tief in den PLAN-Spartenrechnungen anzusetzen.

Fehlende Verkehrserlöse in den PLAN- Spartenrechnungen

Die EFK prüfte die Erlöse bei der zentralen Erlösplanungsstelle der BLS-Gruppe für die Sparte «RPV Bahn national» und für die «RPV Strasse national». Während der Prüfung orientierte die BLS über die in der RPV-Planrechnung fehlenden Erlöse für die Halbtax-Entschädigungen im Libero-Tarifverbund.

Die BLS AG und die Busland AG sind Verbundpartner des Libero-Tarifverbunds. Dieser teilt der angeschlossenen BLS AG resp. Busland AG die geplanten, anteiligen Erlöse aus dem Li-

bero-Tarifverbund für die Erstellung des RPV-Angebots mit. Das angewendete Planungsvorgehen haben die Verbundpartner und das Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern (AÖV) 2010 vereinbart. Die BLS übernahm diese Planwerte in die RPV-Angebote 2018/19 der BLS AG und der Busland AG. Gemäss BLS zeigten sich im IST 2018 erstmals wesentliche, nicht begründbare Abweichungen zu den PLAN-Werten für die Erlöse des Libero-Tarifverbunds. Abklärungen der BLS ergaben, dass in den RPV-Angeboten 2018/19 die Halbtax-Entschädigungen für Fahrausweis-Verkäufe im Libero-Tarifverbund fehlten. In der IST-Rechnung wurden die gesamten Erlöse verbucht.

Aus diesem Grund enthielten die RPV-Angebotsvereinbarungen der BLS AG und der Busland AG über mehrere Jahre hinweg zu tiefe Erlöse. Dadurch fiel die Abgeltung der ungedeckten Kosten durch die Besteller zu hoch aus. Unter der Federführung des AÖV bestimmte die BLS-Gruppe mit den Bestellern im Frühjahr 2020 für 2012 bis 2018 den Betrag (insgesamt 43,6 Millionen Franken), um welchen die Abgeltungen aufgrund dieses Sachverhalts zu hoch ausfielen. Ob der gleiche Sachverhalt auch für das Jahr 2011 zutrifft, befindet sich in Abklärung. Mitte 2020 beabsichtigt die BLS-Gruppe, eine Rückzahlungsvereinbarung abzuschliessen.

Der Sachverhalt wurde im Auftrag des Verwaltungsrates BLS AG noch von einer unabhängigen Stelle forensisch untersucht, was auch eine Überprüfung der Beträge beinhaltet.

Beurteilung

Die EFK prüfte den Sachverhalt nicht im Detail, da dieser einer Klärung zugeführt wurde. Diese Situation zeigt aber, dass der gesamte Planungsprozess ungenügend überwacht und kontrolliert wird. Die EFK geht davon aus, dass die Besteller die Höhe der zu viel bezahlten Abgeltungen überprüfen und sicherstellen, dass dieser Fehler bei anderen Transportunternehmen (TU) nicht aufgetreten ist.

Siehe Empfehlung 2.

Unzulässige Belastung abgeltungsberechtigter Sparten mit kalkulatorischen Zinskosten

Die BLS-Gruppe wendete zur Verbesserung der Kostenwahrheit bei der BLS AG und der Busland AG ein Zinskostenmodell an. Die Anwendung des Modells war mit den Bestellern vereinbart. Dies führte zur Belastung der Kostenträger mit kalkulatorischen statt mit tatsächlichen Zinskosten. Aus subventionsrechtlicher Sicht sind nur tatsächlich angefallene Aufwendungen zulässig, die belasteten, kalkulatorischen Kosten lagen darüber. REV BAV deckte diesen Fehler in der Abgeltungsberechnung der BLS AG auf. Für 2014 bis 2017 schlossen die Besteller mit der BLS AG eine Rückzahlungsvereinbarung für die aus subventionsrechtlicher Sicht in unzulässiger Weise der RPV-Sparten Bahn national belasteten kalkulatorischen Zinskosten im Umfang von rund 29 Millionen Franken ab.

Die Anwendung des vormaligen Zinsmodells bei der Busland AG war in der anfangs 2019 mit der BLS AG abgeschlossenen Rückzahlungsvereinbarung nicht berücksichtigt. Die von der Busland AG berechneten zu hohen Zinskosten, welche der RPV-Sparte Strasse national belastet wurden, belaufen sich seit 2012 auf knapp 1 Million Franken. Analog der anfangs 2019 abgeschlossenen Rückzahlungsvereinbarung hat die BLS-Gruppe Verhandlungen zur Rückzahlung der überhöhten Abgeltungen gemeinsam mit dem Libero-HTA-Sachverhalt aufgenommen. Dieser Prozess lief zeitlich parallel zur EFK-Prüfung.

Beurteilung

Die EFK untersuchte die Anwendung des Zinskostenmodells bei der BLS AG, welches zu überhöhten Abgeltungen führte, nicht weiter.. Die EFK fordert sowohl von der BLS-Gruppe als auch von den Bestellern in den RPV-Abgeltungsberechnungen nur subventionsrechtlich zulässige Kosten einzurechnen, beziehungsweise zuzulassen. «Rulings» zu TU-spezifischen RPV-Lösungen sind einer sorgfältigen juristischen und betriebswirtschaftlichen dokumentierten Beurteilung zu unterziehen. In regelmässigen Abständen sind diese «Rulings» neu zu beurteilen.

Unzulässige Belastung abgeltungsberechtigter Sparten mit kalkulatorischen Abschreibungen

Die BLS-Gruppe betreibt für die Verbesserung der Auslastung der Lokomotiven einen «Lokpool» (vgl. Abbildung 4 Wertefluss «Lokpools» der BLS-Gruppe). Die BLS Cargo AG führt den «Lokpool» der BLS organisatorisch und finanziell. Die Eigentümerinnen der Lokomotiven, die BLS AG und die BLS Cargo AG, vermieten diese in den «Lokpool». Die von den Eigentümern dem «Lokpool» in Rechnung gestellte Miete enthält unter anderem kalkulatorische Abschreibungen. Da die Anlagenwerte der Lokomotiv-Typen Re420, Re425 und Re465 seit der Schaffung des Lokpools in der Finanzbuchhaltung teilweise vollständig abgeschrieben sind, übersteigen die kalkulatorischen Abschreibungen für die RPV-Abgeltungsberechnung massgebende handelsrechtliche Abschreibungen. Der Lokpool vermietet die Lokomotiven bedarfsgerecht den verschiedenen Mietern (siehe auch Abbildung 4), darunter die abgeltungsberechtigten Sparten «RPV Bahn national» und «Autoverlad Simplon». Die Miete setzt sich aus einem variablen Kilometer- sowie einem Fixkostentarif für die Bereitstellung der Fahrzeuge zusammen. Der Fixkostentarif deckt die Kosten für die Bewirtschaftung und den Betrieb der Lokomotiven ab. Darin sind kalkulatorische Abschreibungen enthalten.

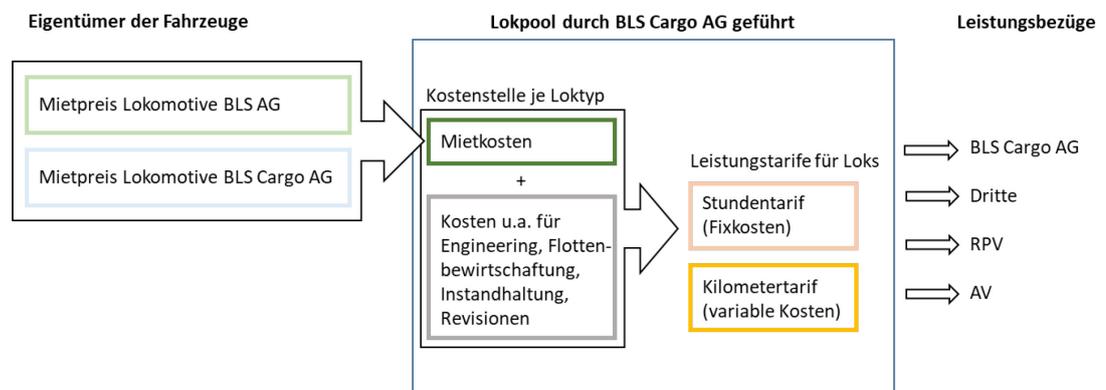


Abbildung 4: Wertefluss «Lokpool» der BLS-Gruppe (EFK)

Den abgeltungsberechtigten Sparten darf die BLS-Gruppe, gestützt auf die subventionsrechtlichen Vorgaben, keine kalkulatorischen Abschreibungen belasten. Die PLAN-Spartenrechnungen, als Bestandteil der Angebotsvereinbarungen mit den Bestellern, enthalten in den geprüften Fahrplanjahren 2016 bis 2018 unzulässige kalkulatorische Abschreibungskosten (siehe Tabelle 3). Dadurch sind die Abgeltungszahlungen zu hoch erfolgt.

Differenz Abschreibungen in den PLAN-Rechnungen <i>in Tausend Franken</i>	2016	2017	2018	TOTAL
«RPV Bahn national»	278	334	322	934
«Autoverlad Simplon»	0	0	120	120

Tabelle 3: Differenz in den PLAN-Spartenrechnung zwischen unzulässigen kalkulatorischen Abschreibungen und tatsächlichen Abschreibungen (EFK)

Bei der Erstellung der IST-Spartenrechnungen «RPV Bahn national» und «Autoverlad Simplon» nahm die BLS AG manuelle Buchungen zur Korrektur der nicht zulässigen kalkulatorischen Abschreibungen vor. Die Korrektur enthielt Fehler. Bei der Sparte «RPV Bahn national» korrigierte die BLS AG zu viel, beim «Autoverlad Simplon» zu wenig. Der Nachvollzug der vorgenommenen Korrekturen der IST-Spartenrechnungen ergibt folgendes Bild:

- abgeltungsberechtigte Sparte «RPV Bahn national» der BLS AG – zu hohe Entlastung – 2016: 541 124 Franken, 2017: 663 526 Franken, 2018: 573 565 Franken
- abgeltungsberechtigte Sparte «Autoverlad Simplon» der BLS AG – zu tiefe Entlastung – 2018: 113 283 Franken.

Beurteilung

Die EFK begrüsst die Vornahme der Korrekturen der BLS AG in den IST-Spartenrechnungen. Trotz dieser Korrekturen bezahlten die Besteller dem RPV zu hohe Abgeltungen aufgrund der ex-ante einkalkulierten kalkulatorischen Abschreibungen in der PLAN-Spartenrechnung. Das Ergebnis der IST-Spartenrechnung verbesserte sich durch die zu hohe Korrektur.

Beim Autoverlad Simplon wurden ebenfalls zu hohe Abgeltungen bezahlt. Die IST-Rechnung 2018 enthält trotz Korrektur nicht anrechenbare Kosten.

Siehe Empfehlung 2.

Die BLS AG generiert mit zu hoch eingeplanten Kosten flüssige Mittel zulasten der Besteller

Die PLAN-Kosten für Lokführer und Zugbegleiter sind in den drei geprüften Jahren stets höher als die IST-Kosten. Die Gründe für die Abweichungen und den daraus resultierenden Deckungsdifferenzen brachte die BLS AG nicht abschliessend vor.

Beurteilung

Die EFK kommt aufgrund der Analyse der Kostenstellen zum Schluss, dass die BLS AG die Kosten für die Zugbegleiter konstant zu hoch in der PLAN-Spartenrechnung der Sparte «RPV Bahn national» einsetzt. Dies führt zu einer zu hohen liquiditätswirksamen Abgeltung der Besteller.

Siehe Empfehlung 2.

Die verursachergerechte Verteilung der Kosten der Busland AG ist nicht gewährleistet

Wie die BLS AG für die Schienenfahrzeuge betreibt die Busland AG eine Werkstätte für Strassenfahrzeuge (Busse). Zur Verbesserung der Auslastung erbringt auch die Busland AG Leistungen für Dritte. Neben Werkstatteleistungen sind es Verkehrsleistungen für nicht abgeltungsberechtigte Bereiche (sogenanntes Nebengeschäft), wie beispielsweise «Bahnersatz», Nachtbus-Verbindungen und Extrafahrten.

In der PLAN-Rechnung 2018 ordnete die Busland AG nicht verursachergerecht Kosten der Sparten «Technik» (Werkstätten) und «Nebengeschäft» den abgeltungsberechtigten Sparten «RPV Strasse national» und «Ortsverkehr» zu. Die nicht verursachergerecht zugeordneten Kosten der Sparte «Technik» belaufen sich in der Summe für die Jahre 2016 bis 2019 auf 167 858 Franken (jährlich rund 41 965 Franken). Die in der Planung 2018 falsch alloziierten Kosten der Sparte «Nebengeschäft» belaufen sich auf 178 000 Franken. In der IST-Spartenrechnung erfolgte die Kostenallokation für die Sparten «Technik» und «Nebengeschäft» korrekt.

Beurteilung

Die nicht verursachergerechte Zuordnung der Plankosten der Sparten «Technik» und «Nebengeschäft» zu den abgeltungsberechtigten Sparten «RPV Strasse national» und «Ortsverkehr» führt zu hohen liquiditätswirksamen Abgeltungen der Besteller.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den anderen Bestellern sicherzustellen, dass die Fehler in den Spartenrechnungen korrigiert und die zu viel bezahlten Abgeltungen zurückgeführt und die Reservezuweisungen bereinigt werden.

Stellungnahme des BAV

Die verschiedenen von der EFK aufgelisteten Punkte werden zusammen mit dem Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination des Kantons Bern (AÖV) geprüft und gegebenenfalls Rückzahlungen vereinbart.

3.2 Gewinnentnahmen aus dem RPV-System bei der BLS

Die BLS belastet den abgeltungsberechtigten RPV-Sparten konzernintern Marktmiets

2017 gründete die BLS AG die BLS Immobilien AG und übertrug ihr per 1. Januar 2018 unter anderem zwei Geschäftsliegenschaften (Bern, Burgdorf) von der BLS AG. Ein unabhängiger Schätzer bewertete die Liegenschaften vor der Transaktion, welche das BAV überprüfte und freigab. Die von der BLS Immobilien AG seit 1. Januar 2018 konzernintern verrechneten Mieten sind Marktmiets und fallen wesentlich höher als in den Vorperioden aus. Im Gegensatz zur BLS Immobilien AG verrechnete die BLS AG die Mieten zu Selbstkosten (ohne kalkulatorische Kostenelemente). Die BLS begründet den Wechsel zur Marktmiets mit dem Grundsatz, dass konzerninterne Transaktionen dem Drittvergleich standhalten müssen. Zu den Mietern gehören neben Dritten die Supportfunktionen (Unternehmensleitung, Personal- und Finanzabteilung, Informatik und Marketing) der BLS-Gruppe und die Busland AG. Über Kostenumlagen im PLAN und im IST fliessen die Mietkosten der Supportfunktionen in die abgeltungsrelevanten RPV-Spartenrechnungen. Aus subventionsrechtlicher Sicht sind nur tatsächlich angefallene Selbstkosten ohne kalkulatorische Kostenelemente für die Berechnung RPV-Abgeltungen zulässig. Da die BLS keine Angaben zu den nicht zulässigen Mietkosten in den RPV-Sparten der BLS-Gruppe machte, nahm die EFK eine qualifizierte Schätzung vor. Nach dieser sind die der Sparte «RPV Bahn national» im IST indirekt belasteten Mietkosten für das Fahrplanjahr 2018 rund 72 000 Franken zu hoch. Die Sparte «RPV Strasse national» der Busland AG ist nicht betroffen, da ein laufender mehrjähriger Mietvertrag vor Mietzinserhöhungen schützt. Die EFK bat das BAV um eine Beurteilung des Sachverhalts. Für das RPV-Angebot 2018/19 klärte das BAV die steigenden Kosten aus der Umlage von Konzernfunktionen mit der BLS AG ab –

und verweigerte eine Kostenerhöhung in der PLAN-Spartenrechnung. In dieser Abklärung kamen die gestiegenen Mietkosten nicht zur Sprache, obwohl diese unter anderem Grund für die höheren Kosten waren.

Gemäss BAV waren die Vorgaben zum Zeitpunkt der Beurteilung des Angebots 2018/19 zu konzerninterner Vermietung von Geschäftsimmobilien an die RPV-Sparten nicht hinreichend klar. Den TU überliess das BAV bei der Festlegung der konzerninternen Verrechnungspreise einen gewissen Spielraum. Für betriebsnotwendige Immobilien (z. B. Werkstätten) beurteilt das BAV die Verrechnung von Marktmieten als unzulässig. Für nicht betriebsnotwendige Immobilien (z. B. Büroräumlichkeiten oder Verkaufsstellen) ausserhalb von Bahnhöfen sei die Zulässigkeit noch zu prüfen. Aus Sicht der EFK gehören Büroräumlichkeiten und Verkaufsstellen, die der Erfüllung des primären Geschäftszwecks dienen, zu den betriebsnotwendigen Immobilien.

Beurteilung

Obwohl das BAV bei der Beurteilung des RPV-Angebots 2018/19 höhere Kosten aus der Kostenumlage von Konzernfunktionen verweigerte, belastete die BLS AG im IST die höheren Kosten (u. a. Marktmieten), welche nicht den subventionsrechtlichen Vorgaben der Sparte «RPV Bahn national» entsprachen. Dies führte zu einem ungerechtfertigten Finanzabfluss aus dem RPV-System 2018 um rund 72 000 Franken, da das Spartenergebnis um diese Kosten zu tief ausfiel.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, die subventionsrechtliche Zulässigkeit von Marktmieten im Konzernverhältnis abschliessend juristisch zu klären. Falls nicht zulässig, sind diese Marktzuschläge zurückzufordern, resp. die Reservezuweisungen zu korrigieren.

Stellungnahme des BAV

Die Frage der Verrechnungsmethodik innerhalb von Konzerngesellschaften ist ein wichtiges Thema, bei dem Klärungsbedarf besteht. Die zukünftige Regelung wird gegenwärtig im Rahmen einer Guidance erarbeitet. Der Sachverhalt der BLS wird vom BAV in Zusammenarbeit mit dem AÖV untersucht und eine Rückforderung oder Korrektur der Reservezuteilung geprüft.

Die Busland AG belastet der abgeltungsberechtigten BLS Netz AG Bahnersatzleistungen im Konzernverhältnis mit Gewinnzuschlag

Die Busland AG erbrachte 2016 bis 2018 für die BLS Netz AG Bahnersatzleistungen. Die Auftragsvergabe durch die BLS Netz AG erfolgte nicht in einem wettbewerblichen Verfahren. Die Leistungstarife für die Bahnersatzleistungen enthalten einen «Organisationszuschlag» auf den Selbstkosten von 15 Prozent. Dies gilt sowohl für die Plankosten offerierter Leistungen wie für die Kosten in der IST-Rechnung für 2016 bis 2018. Pro Jahr resultierten aus diesem Geschäftsfeld im IST Gewinne in der Höhe von 309 006 Franken (2018), 339 727 (2017) und 210 949 (2016).

Die EFK bat das BAV um eine Beurteilung des Sachverhalts. Gemäss BAV sind konzerninterne Leistungsbezüge für den Bahnersatz ohne öffentliche Ausschreibung strikt zu Selbstkosten abzurechnen. Beschaffe die BLS Netz AG Bahnersatzleistungen von Dritten, seien marktübliche Preise zulässig. Der Bezug von Drittleistungen durch die BLS Netz AG unterstehe dem Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Die EFK prüfte bei diesem Sachverhalt die Einhaltung des öffentlichen Beschaffungsrechts nicht.

Beurteilung

Der Organisationszuschlag von 15 Prozent der Busland AG auf den Selbstkosten von Bahnersatzleistungen beurteilt die EFK als subventionsrechtlich nicht zulässigen Gewinnzuschlag. Die Kostenbasis der BLS Netz AG für die Bemessung der Abgeltungen von Bund und Kantonen ist um den Gewinnzuschlag von 15 Prozent zu hoch. In gleichem Umfang erzielt die Busland AG einen unzulässigen Gewinn *in einer Sparte ausserhalb des subventionierten Bereichs*. Aus Sicht der BLS-Gruppe werden bei der BLS Netz AG zu Unrecht erhobene zweckbestimmte Abgeltungen (Subventionen) bei der Busland AG zu frei verwendbaren Einnahmen. Die EFK betrachtet den Sachverhalt als Gewinnentnahme aus der Sparte Infrastruktur der BLS Netz AG.

Die Busland AG belastet der abgeltungsberechtigten Sparte «RPV Bahn national» der BLS AG Bahnergänzungsleistungen im Konzernverhältnis mit Gewinn

Die Busland AG erbringt für die Sparte «RPV Bahn national» der BLS AG Bahnergänzungsleistungen. Diese rechnet die BLS AG in das Angebot der abgeltungsberechtigten Sparte «RPV Bahn national» ein. Die Busland AG erzielte im Jahr 2018 in dieser Sparte *ausserhalb des RPV* einen Gewinn von 37 436 Franken (2016 und 2017 je rund 70 000 Franken). Die konzerninterne Verrechnung von der Busland AG an die BLS AG erfolgt auf Basis der Plankosten. Die bei der Busland AG tatsächlich angefallenen IST-Kosten sind wesentlich tiefer, weshalb ein Gewinn resultiert. Im Gegensatz zu den Bahnersatzleistungen der Busland AG konnten weder die Vertreter der BLS noch der EFK rekonstruieren, ob in der Planung der Busland AG ein Gewinn auf den Bahnergänzungsleistungen einkalkuliert war (mit Folgen für die Abgeltungsbemessung).

Beurteilung

Der Sachverhalt bei den Bahnergänzungsleistungen weist starke Parallelen zum Sachverhalt bei den Bahnersatzleistungen auf. Bei den Bahnergänzungsleistungen fielen im Geschäftsjahr 2018 im IST in der Sparte «RPV Bahn national» um 37 436 Franken zu hohe Kosten an. Dadurch reduzierte sich das Ergebnis der Sparte «RPV Bahn national» und in der Folge wurde die Spezialreserve nach Art. 36 PBG der BLS AG weniger geäufnet. Die EFK betrachtet den Sachverhalt als Gewinnentnahme aus dem RPV-System.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, die zu viel bezahlten Abgeltungen aus den Bahnersatz- und Bahnergänzungsleistungen von der BLS-Gruppe zurückzufordern.

Stellungnahme des BAV

Siehe Stellungnahme zu Empfehlung 3. Entsprechend ist bei einer Direktvergabe sicherzustellen, dass der Bahnersatz zu marktüblichen Preisen eingekauft wird oder dass konzerninterne Leistungsbezüge zu Selbstkosten ohne Gewinnzuschlag verrechnet werden.

Die Bahnergänzungsleistungen der Linie 30.284 werden künftig direkt bei der Busland AG bestellt.

Kostenüberschreitungen bei den Managementkosten in der Sparte «RPV Bahn national» führen zur vorzeitigen Entnahme von Mitteln

Jährlich überschreiten die realisierten Managementkosten in den geprüften Geschäftsjahren in der Sparte «RPV Bahn national» die in der PLAN-Spartenrechnung (Grundlage für die Abgeltungsbemessung) ausgewiesenen Werte in erheblichem Umfang, siehe auch Tabelle 4.

Offert-Position	2016	2017	2018
5.1 Management	34,8 % 6,2 Mio. Franken	18,9 % 3,5 Mio. Franken	41,0 % 8,9 Mio. Franken

Tabelle 4: Abweichungen zwischen Offerte und IST pro Jahr, Quelle: BLS AG, EFK

2018 begründet die BLS AG die Kostenüberschreitung mit der Bildung einer Rückstellung für das Effizienzsteigerungsprojekt «Best Way». Insgesamt stellte die BLS AG für das Projekt 15 Millionen Franken zurück, wovon rund 57 Prozent im IST auf die Sparte «RPV Bahn national» entfielen. In der RPV-Angebotsvereinbarung für die Fahrplanjahre 2018/19 sind diese Kosten nicht enthalten. Die Kostenüberschreitungen 2016/17 begründet die BLS AG mit Sonderabschreibungen von Projektkosten. Aus den erhaltenen Nachweisen und Erläuterungen geht nicht hervor, ob die BLS AG die Belastung der Projektkosten den abgeltungsberechtigten RPV-Sparten mit den Bestellern abgesprochen hat. Die EFK prüfte nicht, ob die Bildung der Rückstellung für das Projekt «Best Way» handelsrechtlich gerechtfertigt war. Aus dem Antrag an den Verwaltungsrat im Herbst 2018 geht hervor, dass für 2018/19 die Sparten der Personenmobilität (darunter fallen die RPV-Sparten) in der IST-Spartenrechnung mit den Kosten für den Umsetzungsaufwand des Projekts «Best Way» belastet werden sollen. Die Geschäftsleitung der BLS AG erwägt im gleichen Antrag die Geltendmachung des Implementierungsaufwands des Projekts «Best Way» in der PLAN-Spartenrechnung (Grundlage für die Abgeltungsbemessung) für die Fahrplanjahre 2020/21.

Beurteilung

Gemäss Art. 14 Abs. 1 Subventionsgesetz sind Aufwendungen, die tatsächlich für die zweckmässige Erfüllung der subventionierten Aufgabe unbedingt erforderlich sind, zulässig. Diese Definition lässt einen gewissen Ermessensspielraum zu. Die EFK erwartet, dass die BLS-Gruppe vor der Belastung der IST-Spartenrechnung mit wesentlichen und offenbar unvorhergesehenen Beträgen Rücksprache mit den Bestellern nimmt. Ohne die Belastung in der IST-Spartenrechnung wäre das Spartenergebnis höher ausgefallen und der allfällige Überschuss somit in die Spezialreserve nach Art. 36 PBG geflossen. Die EFK betrachtet den Sachverhalt als vorzeitige Gewinnentnahme aus dem RPV-System.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der BLS-Gruppe, die Belastung nicht eingeplanter oder höhere Projektkosten vorzeitig mit den Bestellern zu vereinbaren. Die Belastung der Kosten auf abgeltungsberechtigte Sparten ist für laufende Konzernprojekte mit den Bestellern zu bereinigen und abschliessend zu klären.

Stellungnahme der BLS AG

Einverstanden mit der Empfehlung.

Die BLS und die Besteller etablieren zusammen einen Prozess, in dem sie definieren, wie mit ungeplanten Kosten (welche den abgeltungsberechtigten Sparten zugewiesen werden) umgegangen werden soll. Ein erstes Abstimmungsmeeting mit BAV und AÖV wurde seitens BLS initiiert.

Siehe dazu auch die generelle BLS-Stellungnahme.

Feststellungen zu den Kosten für RPV-Fahrzeuge, Werkstätten und die Betriebsleitzentrale – Sparte «RPV Bahn national»

Kosten für die Fahrzeuge der Sparte «RPV Bahn national»

Die EFK prüfte in der Sparte «RPV Bahn national» die Kosten für die direkt zugeordneten Triebzüge. Mit den vorgenommenen Prüfungshandlungen stellte sie keine Sachverhalte fest, welche im Widerspruch zu den geltenden rechtlichen Vorgaben stehen.

Das von der BLS AG angewandte Modell zur zeitlichen Glättung der Grossunterhaltskosten von Fahrzeugen (GU-Quote) und den CAP Eigenversicherungsfonds (Versicherungskosten) prüfte REV BAV. Die EFK nahm dazu keine Prüfungshandlungen vor.

Kosten der Werkstätten in der Sparte «RPV Bahn national»

Die Werkstätten der BLS AG nutzen Drittaufträge zur Steigerung ihrer Auslastung. Diese Leistungen verrechnet die BLS AG mit einem Gewinnzuschlag. Die innerbetriebliche Leistungsverrechnung erfolgt nach den tatsächlichen Aufwendungen ohne Gewinnzuschlag. Aufgrund von Erneuerungsmassnahmen sind 2017 und 2018 höhere Kosten angefallen als geplant.

Kosten der Betriebsleitzentrale in der Sparte «RPV Bahn national»

Die EFK prüfte die Kosten der Betriebsleitzentrale in der Sparte «RPV Bahn national». Sie stellte keine Sachverhalte fest, welche im Widerspruch zu den geltenden rechtlichen Vorgaben stehen.

Beurteilung

Bei den Triebzügen, den Werkstätten und der Betriebsleitzentrale in der Sparte RPV Bahn sind keine ungerechtfertigten Kostenelemente eingerechnet.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2018)

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018), SR 101

Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2018), SR 742.101

Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009 (Stand am 1. März 2018), SR 745.1

Verordnung über die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs (ARPV) vom 11. November 2009 (Stand am 1. Januar 2016), SR 745.16

Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) vom 18. Januar 2011 (Stand am 1. März 2016), SR 742.221

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2016), SR 616.1

Anhang 2: Abkürzungen

ARPV	Verordnung über die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs
BAV	Bundesamt für öffentlichen Verkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung (auch Kostenrechnung der internen Betriebsbuchhaltung)
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1)
REV BAV	Revision des Bundesamtes für Verkehr
RPV	Regionaler Personenverkehr
SuG	Subventionsgesetz
TU	Transportunternehmen

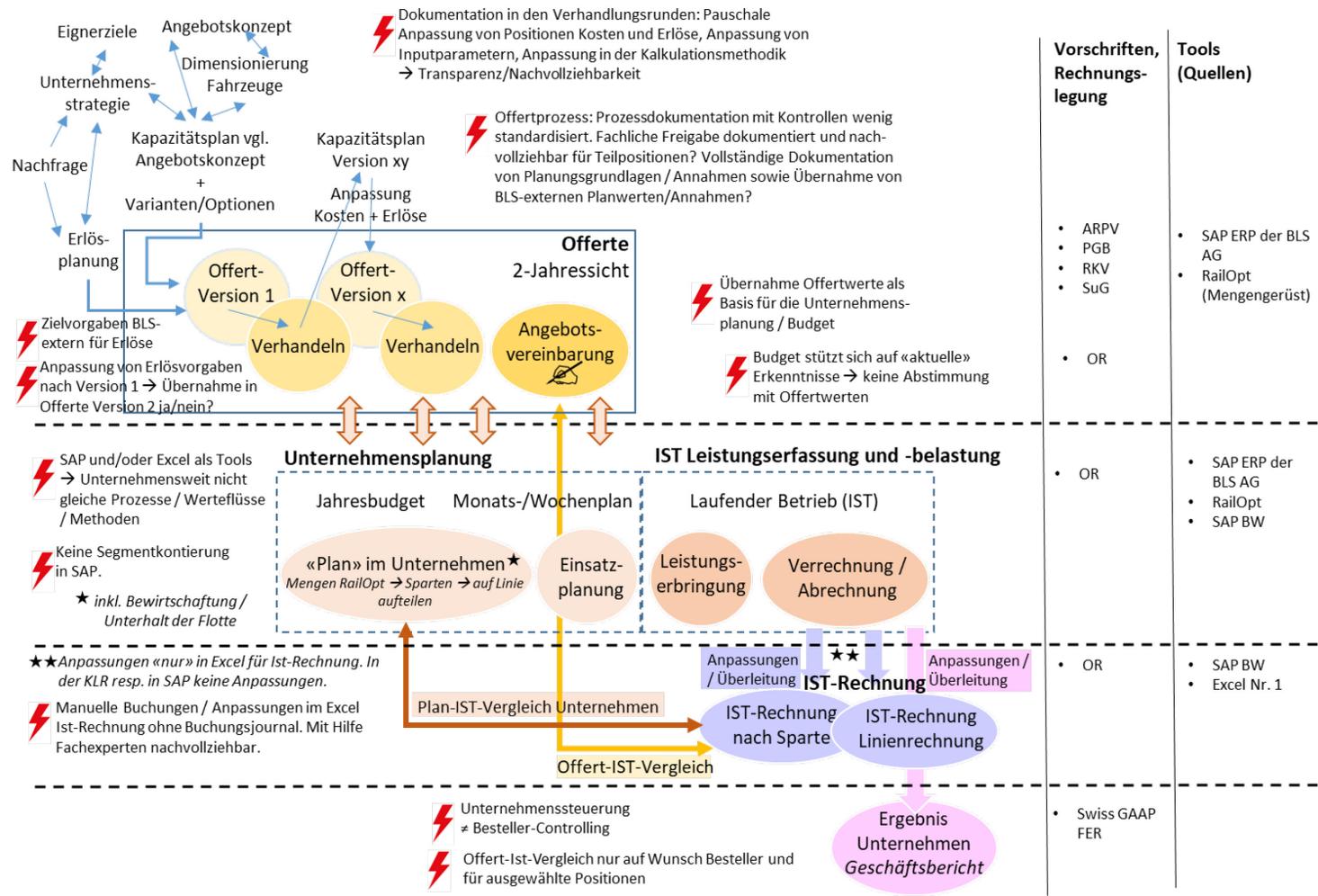
Anhang 3: Glossar

Art. 36 Abs. 2 Personenbeförderungsgesetz	Übersteigen die Erträge und die von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte, so weist das Unternehmen mindestens zwei Drittel dieses Überschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparten zu. <i>Erreicht die Spezialreserve der Verkehrssparten 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder beträgt sie 12 Millionen Franken, so steht der Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung.</i>
BLS	Die BLS-Gruppe als Konzern besteht aus verschiedenen juristischen Einheiten und Geschäftsbereichen. Dies sind u.a. die BLS AG, die Busland AG, die BLS Cargo AG, die BLS Netz AG, die BLS Immobilien AG oder der Autoverlad.
CAP Eigenversicherungsfonds	Betriebswirtschaftliches Modell um die «Total Cost of Risk» (Total aus Prämien, Schadenskosten und Vermeidungskosten) möglichst gering zu halten. Die Sparten und Tochtergesellschaften der BLS AG werden in gemeinsamen Policen mit Selbstbehalten von bis zu 1 Million Franken pro Police versichert. Kleinere und mittlere Risiken werden selber getragen. Dazu besteht seit 2001 der Eigenversicherungsfonds BLS CAPtive (CAP).
Fahrplanjahre	Zum Beispiel Fahrplanjahr 2020 15. Dezember 2019 – 12. Dezember 2020
GU-Quote RPV	Betriebswirtschaftliches Modell für die zeitliche Glättung der punktuell anfallenden Kosten des Grossunterhalts von Schienenfahrzeugen des Regionalen Personenverkehrs
RPV Bahn national	Betrieb der normalspurigen Linien der S-Bahn Bern sowie der westlichen Linien der S-Bahn Zentralschweiz, was den Raum Emmental, Jura, Seeland, Simmental, Interlaken sowie die Lötschberg-Bergstrecke umfasst. Zweijährige Ex-ante-Regulierung (Angebotsvereinbarung) gemäss Art. 31a ff. Personenbeförderungsgesetz (PBG)

RPV Strasse national	<p>Erbringung des regionalen Personenverkehrs und Ortsverkehrs im Emmental und Teilen des Oberaargaus</p> <p>Angebotsvereinbarung gemäss Art. 31a ff. Personenbeförderungsgesetz (PBG)</p> <p>Konzessionsgeber ist der Bund; die Laufzeit beträgt in der Regel 10 Jahre (maximal 20 Jahre)</p>
Selbstkosten	<p>Kosten, die für den Leistungserbringer bei der Erbringung der Wertschöpfung anfallen (Vgl. Art. 14 Abs. 1 SuG: tatsächlich entstandene Aufwendungen, welche für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind).</p>
Tarif-Verbund	<p>Ein Verkehrsverbund ist ein rechtlicher und organisatorischer Zusammenschluss von Verkehrsunternehmen in Form eines Verbundes zur gemeinsamen und abgestimmten Durchführung des öffentlichen Personennahverkehrs.</p>

Anhang 3: Bestellverfahren in der Praxis am Beispiel «RPV Bahn national», BLS AG

Die Darstellung in Plan- und Rechnungsjahr. Zur Vereinfachung wird die Zweijahresperiode der Offerte oder der personelle Wechsel der Zuständigkeit bei Schnittstellen nicht abgebildet.



Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).