

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



Öffentlicher Regionaler Personenverkehr

Erkenntnisse aus der Prüftätigkeit der letzten Jahre

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	802.20570.001
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	13
1.1 Ausgangslage	13
2 Das Bestellwesen ist zu detailliert und aufwendig	14
3 Divergierende Interessen der Eigner und Besteller	16
4 Wettbewerb fördern	18
5 Standardisierung und Zusammenarbeit sollten gefördert werden	20
6 Kostenwahrheit und Transparenz müssen sichergestellt werden	22
Anhang 1: Quellen	23
Anhang 2: Abkürzungen.....	24
Anhang 3: Abbildung Bestellprozess BLS.....	25

Öffentlicher Regionaler Personenverkehr

Erkenntnisse aus der Prüftätigkeit der letzten Jahre

Das Wesentliche in Kürze

Der öffentliche regionale Personenverkehr (RPV) sieht sich seit einiger Zeit mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Skandale wie bei der PostAuto AG oder jüngst bei der BLS AG oder den Verkehrsbetrieben Luzern lassen aufhorchen und werfen ein schiefes Licht auf die beteiligten Akteure.

Mit dem hier vorliegenden Metabericht werden ausgewählte Feststellungen aus Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), der Revision des Bundesamts für Verkehr (BAV) und der Evaluation im Auftrag des BAV in aggregierter Form dargelegt und mit weiteren Überlegungen ergänzt. Es soll damit anhand von konkreten Themen aufgezeigt werden, welche systemischen Schwächen bestehen und wo ungenutzte Chancen sind.

Spielraum für Verbesserungen: Fünf konkrete Vorschläge

Die EFK hat aus den Resultaten der Prüfungen fünf Potenziale erkannt, wobei sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt:

1. Die Unternehmen sind in vielen Fällen Organisationen mit öffentlich-rechtlichen Eigentümern. Es bestehen oft Abhängigkeiten zwischen den Vertretern der Eigner und der Besteller von Leistungen. Die Gewinnerwartungen der Eigner sind nicht mit den subventionsrechtlichen Vorgaben der Besteller vereinbar.
2. Die Verfahren zur Bestellung von Leistungen sind zu komplex und verursachen einen grossen administrativen Aufwand. Damit wird eine Scheingenaugigkeit suggeriert, die aber gleichzeitig viel Spielraum für Interpretationen und Fehler zulässt.
3. Beim öffentlichen Verkehr wird gerne von Wettbewerb gesprochen. Die Corona-Krise zeigt aber eindrücklich, dass die öffentliche Hand die Risiken trägt. Es fehlt im heutigen System mehrheitlich an echtem Wettbewerb und unternehmerischer Verantwortung.
4. Durch die grosse Anzahl an Anbietern und die gleichzeitig fehlenden Standardisierungsvorgaben werden Skaleneffekte verpasst und teilweise unrentable Strukturen erhalten.
5. Die Transparenz der Kosten und Erlöse ist ungenügend. Die Komplexität in Kombination mit der langen Dauer des Prozesses von der Offerte bis zur Abrechnung führt zu Unschärfen in den Kostenrechnungen und wird als Argument zur Relativierung von Fehlern missbraucht.

Mit dem laufenden Reformprojekt RPV sollten Schwächen im System mit diversen Massnahmen eliminiert werden. Die Vernehmlassung wurde Mitte 2020 abgeschlossen. 2021 soll eine Botschaft des Bundesrates ans Parlament überwiesen werden.

Die oben aufgeführten Schwachstellen des Systems werden nach Meinung der EFK mit dem vorliegenden Botschaftsentwurf ungenügend adressiert. Mögliche Lösungsansätze sind bekannt. So wäre eine Integration des RPV im Nationalen Finanzausgleich, die Vergabe von Linienbündeln anstelle von Einzellinien oder die Abgeltung der Linien nach einem Normkos-

tenansatz denkbar. Mit der Förderung der Zusammenarbeit von Anbietern bis hin zu Fusionen und der Standardisierung von Fahrzeugen bestehen weitere Potenziale. Die Vergabe könnte vermehrt im Rahmen von Ausschreibungen im Wettbewerb erfolgen.

Viele dieser Ansätze wurden im Rahmen der Vorarbeiten zum Botschaftsentwurf geprüft und teilweise im Vernehmlassungsverfahren adressiert. Sie wurden leider verworfen, da keine politischen Mehrheiten absehbar waren.

Trafic régional des voyageurs

Résultats des audits de ces dernières années

L'essentiel en bref

Depuis un certain temps, le trafic régional voyageurs (TRV) doit faire face à d'importants défis. Des scandales comme celui de CarPostal SA ou récemment de BLS SA, ou encore des transports publics de Lucerne font sourciller et nuisent à la réputation des acteurs impliqués.

Ce métrarapport rassemble sous forme agrégée une sélection de résultats d'audits du Contrôle fédéral des finances (CDF), de la Révision de l'Office fédéral des transports (OFT) et de l'évaluation pour le compte de l'OFT. Plusieurs réflexions viennent le compléter. L'objectif est de mettre en évidence, par des thèmes concrets, les faiblesses systémiques et les opportunités non exploitées.

Possibilités d'amélioration: cinq propositions concrètes

Sans prétendre à l'exhaustivité, le CDF a identifié cinq potentiels d'amélioration à partir de ses résultats d'audits:

1. Dans de nombreux cas, les entreprises sont des organisations qui appartiennent à des établissements de droit public. Il existe souvent des dépendances entre les représentants des propriétaires et les commanditaires de prestations. Les prévisions de bénéfices des propriétaires ne sont pas compatibles avec les directives des commanditaires en matière de droit des subventions.
2. Les procédures de commande de prestations sont trop complexes et entraînent une lourde charge administrative. Elles suggèrent une fausse impression de précision, tout en laissant une grande marge d'interprétation et d'erreur.
3. Le sujet de la concurrence revient souvent dans les discussions sur les transports publics. La crise du coronavirus démontre cependant clairement que les pouvoirs publics assument les risques. Dans le système actuel, la concurrence réelle et la responsabilité entrepreneuriale font défaut dans la plupart des cas.
4. Le grand nombre de prestataires et l'absence simultanée de définition de standards limitent les possibilités d'économies d'échelle et maintiennent des structures en partie non rentables.
5. La transparence des coûts et des recettes est insuffisante. Cette complexité, combinée à la durée des processus d'offres jusqu'au décompte, entraîne des inexactitudes dans le calcul des coûts et est utilisée à tort comme argument pour relativiser les erreurs.

Le projet de réforme TRV actuel devrait permettre d'éliminer les faiblesses du système à l'aide de différentes mesures. La consultation s'est achevée au milieu de l'année 2020. Un message du Conseil fédéral doit être adressé au Parlement en 2021.

Le CDF estime que le présent projet de message ne répond pas de manière suffisante aux points faibles du système susmentionnés. Les solutions possibles sont connues. Ainsi, l'intégration du TRV dans la péréquation financière nationale, l'attribution de faisceaux de

lignes plutôt que de lignes individuelles ou l'indemnisation des lignes selon un calcul des coûts normatifs seraient envisageables. Il existe d'autres possibilités en encourageant la coopération entre les fournisseurs, en passant par des fusions et la standardisation des véhicules. Davantage d'adjudications dans le cadre d'appels d'offres pourraient stimuler la concurrence.

Un grand nombre de ces approches ont été examinées dans le cadre des travaux préparatoires du projet de message et certaines ont été abordées dans la procédure de consultation. Malheureusement, elles ont été rejetées en raison de l'absence de majorités politiques prévisibles.

Texte original en allemand

Traffico regionale viaggiatori pubblico

Risultati emersi dai controlli degli ultimi anni

L'essenziale in breve

Da qualche tempo, il traffico regionale viaggiatori (TRV) pubblico si trova ad affrontare grandi sfide. Scandali come quelli che hanno coinvolto AutoPostale SA o più recentemente BLS SA oppure i trasporti pubblici di Lucerna fanno discutere e mettono in cattiva luce gli attori implicati.

Il presente metarapporto presenta in forma aggregata una selezione di constatazioni derivanti dalle verifiche del Controllo federale delle finanze (CDF), dalla revisione dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e dalla valutazione effettuata dietro mandato dell'UFT e la completa con ulteriori riflessioni. Inoltre, tramite temi concreti identifica i punti deboli del sistema e le opportunità non colte.

Margine di miglioramento: cinque proposte concrete

Sulla base dei risultati delle verifiche, il CDF ha identificato cinque scenari potenziali che non hanno tuttavia la pretesa di essere esaustivi.

1. Le imprese sono spesso organizzazioni di proprietà di enti pubblici. Spesso, esistono rapporti di dipendenza tra i rappresentanti dei proprietari e quelli dei committenti delle prestazioni. Le aspettative di guadagno dei proprietari non sono conciliabili con le prescrizioni della legislazione sui sussidi applicate dai committenti.
2. Le procedure di ordinazione di prestazioni sono troppo complesse e risultano in un'elevata spesa amministrativa. In questo modo, si suggerisce un'esattezza superficiale, che lascia un ampio margine di interpretazione e di errore.
3. Nel trasporto pubblico si parla spesso di competitività. La crisi indotta dal coronavirus dimostra chiaramente che sono i poteri pubblici a farsi carico dei rischi. Nel sistema attuale mancano soprattutto la vera competitività e la responsabilità aziendale.
4. A causa dell'elevato numero di fornitori e della mancanza di prescrizioni sulla standardizzazione, si perdono effetti di scala e si ottengono strutture solo in parte redditizie.
5. La trasparenza di costi e ricavi non è sufficiente. La complessità in combinazione con la lunga durata del processo che inizia con l'offerta e si conclude con il rendiconto si traduce in incertezze nella contabilità dei costi ed è incorrettamente utilizzata come argomento per relativizzare gli errori.

L'attuale progetto di riforma del TRV dovrebbe eliminare i punti deboli del sistema con varie misure. La consultazione è stata conclusa a metà 2020. Nel 2021 il Consiglio federale trasmetterà un messaggio al Parlamento.

Il CDF ritiene che i summenzionati punti deboli non siano affrontati in modo adeguato con il presente progetto di messaggio. Sono note possibili proposte di soluzione. Ad esempio, sarebbe ipotizzabile un'integrazione del TRV nella perequazione finanziaria nazionale, l'aggiudicazione di combinazioni di linee invece di linee singole oppure l'indennizzo di linee con tariffe standard. V'è ulteriore potenziale nella promozione della collaborazione fra fornitori,

nelle fusioni e nella standardizzazione di veicoli. Nel quadro dei bandi di concorso, l'aggiudicazione potrebbe originare una maggiore competitività.

Molti di questi approcci sono stati verificati nell'ambito dei lavori preliminari per il progetto di messaggio e in parte affrontati nella procedura di consultazione. Purtroppo, sono stati respinti poiché non era prevedibile la formazione di alcuna maggioranza politica.

Testo originale in tedesco

Regional public passenger transport

Findings from the audit work of recent years

Key facts

Regional public passenger transport has been facing major challenges for some time. Scandals such as those at PostAuto AG or, more recently, at BLS AG and Verkehrsbetriebe Luzern have raised eyebrows and cast a shadow over the operators involved.

This meta report presents selected findings from audits by the Swiss Federal Audit Office (SFAO), the audit of the Federal Office of Transport (FOT) and the evaluation commissioned by the FOT in aggregated form, and supplements them with further considerations. The aim is to use specific topics to show which systemic weaknesses exist and where unexplored opportunities lie.

Scope for improvement: five concrete proposals

The SFAO identified five potential areas from the audits results, although it does not claim that the list is exhaustive:

1. In many cases, the companies are organisations with owners under public law. There are often dependencies between the representatives of the owners and the clients. The profit expectations of the owners are not compatible with the clients' requirements under subsidy law.
2. The procedures for ordering services are too complex and generate a great deal of administrative work. This creates a false sense of accuracy, and at the same time leaves a lot of room for interpretation and error.
3. When it comes to public transport, people like to talk about competition. The COVID-19 crisis has clearly shown that it is the state that bears the risks. The current system lacks genuine competition and entrepreneurial responsibility.
4. The large number of providers and the simultaneous lack of standardisation requirements mean that economies of scale are overlooked and in some cases unprofitable structures are maintained.
5. The transparency of costs and proceeds is insufficient. The complexity, combined with the lengthy process from offer to settlement, leads to inaccuracies in the cost calculations and is misused as an argument to treat errors as relative.

With the current regional passenger transport reform project, various measures should eliminate weaknesses in the system. The consultation ended in mid-2020. A Federal Council dispatch is to be submitted to Parliament in 2021.

In the SFAO's opinion, the weaknesses of the system outlined above are insufficiently addressed in the present draft dispatch. Possible solutions do exist. For example, it would be conceivable to integrate regional passenger transport into the national fiscal equalization system, to award sets of lines instead of individual lines, or to pay for the lines according to

a standard cost approach. There is further potential to promote cooperation between providers, including mergers and the standardisation of vehicles. The awarding of contracts could increasingly take place within the framework of competitive calls for tenders.

Many of these approaches were examined as part of the preliminary work on the draft dispatch and some were addressed during the consultation procedure. Unfortunately, they were rejected, as there were no signs of a political majority.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Verkehr

Das BAV begrüsst, dass die EFK die Erkenntnisse aus verschiedenen Prüfungen zu fünf Potentialen verdichtet hat. Mit der Botschaft zur Reform des Personenbeförderungsgesetzes und zur Rechnungslegung werden verschiedene Elemente dem Parlament zum Entscheid unterbreitet, wie die Frage der Gewinnerzielung und -verwendung, die Optimierung des Bestellprozesses, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen oder Massnahmen für eine transparente Rechnungslegung. Weiter treibt das BAV Massnahmen voran, um die Klarheit in der Rechnungslegung und der Anrechenbarkeit von Kosten zu verbessern. Bei Rollmaterialbeschaffungen wird vermehrt versucht, Beschaffungen zu bündeln, um Skaleneffekte zu realisieren. Verschiedene Vorschläge der EFK haben in der Vernehmlassung keine Unterstützung gefunden. So ist das System mit einer Vielfalt an Transportunternehmen und Direktvergaben politisch unbestritten. Ein Ausschreibungswettbewerb bei Bahnen wird ebenso abgelehnt wie eine Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen. Die Trennung von Eigentümer- und Bestellerprozessen ist soweit möglich umgesetzt, doch liegt es nicht in der Kompetenz der Bundesbehörden, den Kantonen und Gemeinden Vorschriften bezüglich der Eignerrolle zu machen. Die unterschiedliche Haltung zwischen EFK und BAV lässt sich somit mit dem Unterschied zwischen theoretisch erwünschter und politisch gewollter Organisation des Bestellwesens im Regionalverkehr erklären.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der öffentliche regionale Personenverkehr (RPV) auf Schiene und Strasse ist in der Schweiz sehr gut ausgebaut und verfügt über eine hohe Qualität. Bund und Kantone bestellen diese RPV-Angebote gemeinsam und finanzieren die ungedeckten Plankosten von jährlich rund 2 Milliarden Franken. Dieses Bestellverfahren wurde 1996 eingeführt und löste ein System mit nachträglicher Defizitdeckung durch die öffentliche Hand ab. Obwohl es sich grundsätzlich bewährt hat und stetig weiterentwickelt worden ist, mehrten sich in jüngster Zeit die Anzeichen für einen grundlegenden Reformbedarf, da dem System seine Grenzen deutlich aufgezeigt werden. Einerseits steigen die Ausgaben des RPV überproportional zu den gesamten Bundesausgaben, was an mangelnder Effizienz liegen könnte. Andererseits zeugen die aufgedeckten Skandale bei PostAuto, der BLS oder den Verkehrsbetrieben Luzern AG (VBL), um nur die drei prominentesten Beispiele zu nennen, von stellenweisem Systemversagen, Fehlverhalten der Akteure, Lücken in der Aufsicht und unklar definierten Vorgaben.

Bereits 2014 hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) eine Evaluation in Auftrag gegeben, um die Stärken und Schwächen der heutigen Lösung zu eruieren. Gestützt darauf wurde das Projekt Reform RPV gestartet, welches mit einer Vernehmlassung bis August 2019 abgeschlossen wurde. Im Auftrag des Bundesrates erarbeitet das UVEK bis März 2021 die entsprechende Botschaft. Ziel ist die Optimierung des bestehenden Bestellverfahrens mittels diverser Massnahmen. Die für eine Behebung der Schwachstellen jedoch notwendigen grundlegenden Systemanpassungen sind in der jetzigen Form des Reformprojektes RPV nicht enthalten. Damit wird in Kauf genommen, dass systemische Schwächen nicht angegangen werden.

Mit dem vorliegenden Bericht sollen ausgewählte Feststellungen aus Prüfungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK), der Revision des Bundesamts für Verkehr (BAV) oder Dritter in aggregierter Form dargelegt und mit weiteren Überlegungen ergänzt werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zeigt der Bericht mittels Beispielen fünf Herausforderungen des heutigen RPV exemplarisch auf: Hohe Komplexität, ungenügende Governance, schwacher Wettbewerb, tiefe Standardisierung und fehlerhafte Kostenrechnung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Das Bestellwesen ist zu detailliert und aufwendig

Unklare Rollenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Bestellung als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen erfordert hohen Abstimmungsbedarf, ist komplex, dauert entsprechend lange mit entsprechenden Kostenfolgen. Eine Prüfung durch die EFK¹ 2019 in vier Kantonen hatte ergeben, dass keine nähere Detaillierung der bundesgesetzlichen Aufgaben mit Federführung der Kantone vorhanden war, die Kantone mit unterschiedlichen Strukturen und Vorgaben arbeiteten und die vom BAV und den Kantonen beschriebene Zusammenarbeit im Rahmen der Bestellung nicht nachvollzogen werden konnte. Die EFK forderte, dass die Rollen der beiden Besteller Bund und Kantone geklärt und minimale Rahmenbedingungen vorgegeben werden, damit eine schweizweit einheitliche Umsetzung des Bestellverfahrens gewährleistet werden kann. Diese Unklarheiten sind auf die geteilte Verantwortung zwischen Bund und Kantonen zurückzuführen, die den Grundgedanken des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) nicht berücksichtigen.

Die Finanzierung der ungedeckten Kosten erfolgt ebenfalls gemeinsam. Heute zahlen der Bund und die Kantone im Durchschnitt jeweils rund 50 % der ungedeckten Plankosten an die Transportunternehmen (TU). Je nach Kanton variieren die Anteile des Bundes dabei von 27 % bis 80 %. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der ordentlichen Jahresbudgets, für eine bessere Planbarkeit auf Bundesebene mittels vierjähriger Verpflichtungskrediten.

Detaillierungsgrad der Angebote und Dauer des Bestellverfahrens

Der Detaillierungsgrad der Angebote von den TU ist sehr hoch. Die Aufwände und Erträge müssen bis auf Stufe der einzelnen Linie aufgesplittet werden und beim Zuschlag muss pro Linie je eine Vereinbarung mit dem Kanton (oder den Kantonen) und dem Bund abgeschlossen werden.

Die lange Dauer des Bestellprozesses ist ein Nachteil des aktuellen Systems und führt dazu, dass die Ist-Situation in den Fahrplanjahren unter Umständen stark von der Planrechnung abweicht. Als Illustration kann der Bestellprozess aus dem Bericht über die BLS² herangezogen werden (vgl. Anhang 2). Dieser dauert über ein Jahr und wird erst knapp vor Beginn des Fahrplanjahres abgeschlossen. Die verwendeten Erfahrungszahlen haben gegenüber der effektiven Leistungserbringung eine zeitliche Differenz von bis zu drei Jahren. Verändern sich in dieser Zeit die Parameter, entstehen Differenzen, die über Reserven ausgeglichen werden.

Lösungsansätze

Es gibt es drei Themenblöcke, welche das System vereinfachen könnten:

- Entflechtung der Bestellerrolle zwischen Bund und Kantonen

Im Bereich Rollenteilung Bund und Kantone hat die EFK in der eingangs erwähnten Prüfung empfohlen, im Rahmen des laufenden Projekts Reform RPV und vor dem Hintergrund der Neugestaltung des NFA und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Aufgabenteilung II) eine Totalentflechtung im heutigen Bestellverfahren zu prüfen.

¹ Prüfung über die Aufsicht Bestellung regionaler Personenverkehr (PA 18171), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

² Prüfung der Spartenrechnung BLS AG, Busland AG (PA 19434), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

- Finanzierung über den Finanzausgleich

Gleichzeitig mit dieser Entflechtung könnte auch die Finanzierung vereinfacht werden. Eine Finanzierung über den NFA würde dazu führen, dass Bund und Kantone (ihrer Kaufkraft entsprechend) rund je 1 Milliarde in den Topf einbringen würden. Der Besteller wiederum würde dann beim Lastenausgleich seinen Aufwand anhand von noch zu bestimmenden Faktoren (bspw. bestellten Eisenbahnkilometern, Strassenkilometern) geltend machen und anteilig entschädigt.

Basierend auf dem Ergebnis der Vernehmlassung Reform RPV hat sich der Bundesrat jedoch nicht einmal für eine Teilentflechtung ausgesprochen, stattdessen soll die Variante «Optimierung» umgesetzt werden. Damit soll die Weiterentwicklung des aktuellen Systems mittels verschiedener Massnahmen wie Effizienzverbesserungen, gestärkten Zielvereinbarungen oder einem schweizweiten Benchmarking erfolgen. Die Finanzierung soll wie bisher weitergeführt werden.

- Vergabe und Verrechnung von Linienbündeln, anstelle von Einzellinien

Bei der Ausarbeitung der Angebote würde ein Bestellverfahren für ein gesamtes Liniennetz(-Cluster) anstelle der einzelnen Linien den Prozess merklich vereinfachen. Diese Möglichkeit wurde bereits 2014 in der zweiten Evaluation des Bestellverfahrens im RPV durch ECOPLAN³ sowie durch die Expertengruppe Reform RPV thematisiert. In den Vorarbeiten zur Vernehmlassungsvorlage wurde dieser Ansatz vertieft diskutiert und verworfen.

³ ECOPLAN – Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr, 2014

3 Divergierende Interessen der Eigner und Besteller

Ziel- und Interessenkonflikte zwischen Besteller, Eigner und Gesetz

Viele Unternehmen im RPV sind öffentlich-rechtliche Gesellschaften. Am Beispiel der BLS zeigen sich die strukturellen Konflikte. Der Regierungsrat des Kantons Bern, vertreten durch den Vorsteher der Bau und Verkehrsdirektion (BVD), nimmt die Eignerrolle wahr. Das Amt für öffentlichen Verkehr als Teil der BVD ist der federführende Besteller gegenüber der BLS. Dieses Modell mit Eigner und Besteller erfordert ein koordiniertes strategisches Vorgehen und einen standardisierten Informationsaustausch, um Ziel- und Interessenkonflikten der beiden Akteure zu begegnen. Die Eigner steuern die TU auf der strategischen Ebene mit mittelfristigen Zielvorgaben und gewährleisten damit deren Aufgabenerfüllung. Als Eigentümer haben sie ein Interesse an möglichst guten Ergebnissen der Gesellschaft, was zu Zielkonflikten mit den Bestellern führen kann, die ihre Leistungen zu möglichst günstigen Konditionen beziehen möchten. Zu beachten sind hier die Vorgaben des Subventionsgesetzes, welche eine Gewinnerzielung in den Planrechnungen im subventionierten RPV nicht vorsehen.

Was passiert, wenn die impliziten Eignerinteressen durch das TU über das Gesetz gestellt werden, zeigt der PostAuto-Skandal. Die Schweizerische Post hat Eigenerziele des Bundesrates⁴, welche unter anderem «Die Post ist wertschöpfend ist, den Unternehmenswert nachhaltig sichert und steigert und in allen Geschäftsfeldern eine branchenübliche Rendite erzielt» verlangen. Gemäss dem Untersuchungsbericht von Kellerhals Carrard⁵ waren sich der Eigner Bund (UVEK/Eidgenössische Finanzverwaltung) und der Besteller Bund (BAV) bei der subventionierten Tochtergesellschaft PostAuto AG zwar einig, dass diese «branchenübliche Rendite im abgeltungsberechtigten Verkehr gleich null ist». Trotzdem hat sich die Post am übergeordneten Ziel der Steigerung des Unternehmenswertes orientiert, die Konzernleitung sprach im Fall der PostAuto AG von «Gewinnsicherung». In der Folge wurden bei der PostAuto AG systematisch mittels grösstenteils fiktiver Buchungen Gewinne aus der Sparte «RPV» in die Sparte «Übriges» verschoben, damit die Ist-Kostenrechnungen der Sparte «RPV» möglichst nahe an den abgegoltenen Planrechnungen abschlossen und so über Jahre hinweg unverminderte Subventionen bezogen werden konnten. Eine korrekte Kostenrechnung mit einem tieferen Verlust hätte die Subventionen der Folgejahre vermindert.

Ähnlich gelagert war der Zielkonflikt beim jüngsten Fall BLS⁶. Dort waren die vom Verwaltungsrat vorgegebenen anspruchsvollen Gewinnziele für die BLS-Gruppe mit der Hauptgeschäftstätigkeit subventionierter RPV nur schwierig zu vereinbaren. In der Folge wurde mit Wissen der Geschäftsleitung der Spartenbeitrag «RPV» in der Planrechnung nicht vollständig ausgewiesen, was zu höheren Subventionen führte (Halbtax-Abos)⁷.

⁴ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/post/strategische-ziele.html>

⁵ Kellerhals Carrard – Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrates der Schweizerischen Post AG

⁶ Medienmitteilungen BLS zum RPV vom 4. September 2020

⁷ Prüfung der Spartenrechnung BLS AG, Busland AG (PA 19343), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Lösungsansätze

- Gewinnziele klarer festlegen

Nach Auffassung der EFK muss durch die Eigner sichergestellt werden, dass die finanziellen Ziele nicht mit den subventionsrechtlichen Vorgaben in Widerspruch stehen. Im heutigen Modell kann weder das Eigenkapital verzinst werden, noch sind Gewinne zulässig. Damit wird eine nachhaltige Refinanzierung einer Unternehmung beschränkt. Die öffentlich-rechtlichen Eigner müssen somit in Kauf nehmen, dass die Unternehmen auf die finanzielle Stützung durch die Eigentümer angewiesen bleiben.

- Klare Trennung der Rollen Eigner und Besteller

Die Corporate-Governance-Grundsätze des Bundes, die sich an denjenigen der OECD orientieren, sollten konsequent umgesetzt werden. Insbesondere müssen Abhängigkeiten zwischen Bestellern und dem Eigner vermieden werden. Gleichzeitig ist die Wahrnehmung der Verantwortung der Geschäftsleitung und des Verwaltungsrats konsequent einzufordern. In Fällen von Fehlverhalten sind die Verantwortlichen konsequent zur Verantwortung zu ziehen. Auch die Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen (KFIKO) machte sich an ihrer Jahreskonferenz 2020⁸ für eine verbesserte «Public Corporate Governance» stark. Sie sieht Risiken bei fehlenden, mangelhaften oder ungenügend umgesetzten Governance-Richtlinien, bei fehlenden Steuerungsinstrumenten, wie zum Beispiel strategischen Zielvorgaben, oder bei mangelnden Vorgaben an eine transparente Rechnungslegung.

⁸ Stellungnahme KFIKO vom 4.9.2020

4 Wettbewerb fördern

Falsche Anreize

Das heutige Bestellwesen setzt bei den Bahnen auf Direktvergaben und gewichtet damit eine gute Erschliessungsqualität und Kundenzufriedenheit höher als Wettbewerb. Indem das unternehmerische Risiko bei den TU bewusst tief gehalten wird, bestehen aber in der Branche zu wenig Anreize für mehr Wirtschaftlichkeit, Effizienzsteigerung und Innovation. Aufgrund der faktischen Garantie durch die Besteller wird im Offertverfahren keine Verzinsung der Eigenkapitalkosten zugelassen. Dies erschwert den Unternehmen aber die Verbesserung ihrer finanziellen Stabilität und vermindert ihre Innovationskraft. Investition und Wachstum müssen damit primär über durch den Bund verbürgte Fremdkapitalaufnahmen erfolgen, was die Bilanzstruktur zusätzlich verschlechtert und die Abhängigkeit vom Besteller weiter erhöht.

Auch das aktuelle Finanzierungssystem birgt Risiken. Finanziert werden die ungedeckten Plankosten. Dies verleitet die Unternehmen dazu, ihre geplanten Kosten zu über-, oder die geplanten Erträge zu unterschätzen. Die Differenz zwischen Planergebnis und dem effektiven Ergebnis geht zuhanden der Unternehmung. In der Sparte RPV erzielte Gewinne müssen zu zwei Dritteln einer Spezialreserve RPV für spätere Verluste zugewiesen werden, ein Drittel kann frei verwendet werden. Dies beschränkt den unternehmerischen Handlungsspielraum. Da der effektive Jahresabschluss als Basis in den Offertprozess der Folgejahre einfließt, können die Unternehmen von ihren Effizienzsteigerungen nicht nachhaltig profitieren. Erzielte Gewinne senken die zukünftigen Subventionen und werden so vom Besteller abgeschöpft. Die Beispiele PostAuto und BLS haben gezeigt, dass dies die TU verhinderten, indem die Ergebnisse der RPV-Sparte künstlich tief gehalten worden sind.

Strukturerhalt

Der mangelnde Wettbewerb und der mangelnde Kostendruck begünstigen den Strukturerhalt in der Branche und verhindern damit die Still- oder Zusammenlegung von ineffizienten TU. Ersatz von unrentablen Bahnstrecken durch andere Transportmittel, etwa Busse, werden so erschwert. Auch garantieren die vielen regionalen TU den politischen Rückhalt für den öffentlichen Verkehr, was den Anreiz für Strukturbereinigungen weiter senken könnte. Es besteht die Gefahr, dass im Bestellverfahren regionalpolitische Überlegungen über die Wirtschaftlichkeit gestellt werden und man sich stärker an den bisher bestellten Leistungen anstatt am zukünftigen Bedarf oder günstigeren Alternativen orientiert. Deshalb ist es wichtig, dass die gesetzlichen Minimalforderungen für einen Zuschlag bei der Angebotsprüfung erfüllt werden und der Bund seine Interessen durchsetzt, insbesondere in Kantonen, wo er die Hauptlast der Finanzierung trägt.

Lösungsansätze

Eine Kapitalverzinsung (Eigenkapital, betriebsnotwendiges Kapital) würde die finanzielle Stabilität und Innovationskraft der Unternehmen verbessern, böte aber noch keine Anreize für Effizienzsteigerungen und sollte deshalb nicht losgelöst von einer Gesamtreform eingeführt werden. Effizienzsteigerungen wären nur mit einer grundlegenden Reform des Systems erreichbar. Wie es im Fall von Buslinien bereits teilweise der Fall ist, könnte vermehrt mittels Ausschreibungen vorgegangen werden. Dabei erzielte Gewinne stünden den Unternehmen dann 100 % zur freien Verfügung. Der Wettbewerb unter den TU würde die Wirtschaftlichkeit im RPV erhöhen.

Gleichzeitig zu der in Kapitel 2 vorgeschlagenen Bestellung von gesamten Liniennetzen (Cluster) könnte auch eine Normabgeltung einen Lösungsansatz darstellen. Dabei würden vergleichbare Linien oder Linienbündel mit einem Normpreis entgolten, was effizienteren Unternehmen künftig einen Gewinn ermöglichen würde. Zusätzlich könnte man diese Abgeltungen auch regelmässig absenken, um einen Teil der Gewinne aus Effizienzsteigerungen abzuschöpfen und den Druck aufrechtzuerhalten. Beide Varianten würden gleichzeitig auch den notwendigen Strukturwandel der Branche beschleunigen, da Unternehmen mit überdurchschnittlich hohen Kosten mittel- bis langfristig nicht überlebensfähig wären.

Das Ergebnis der Vernehmlassung hat jedoch gezeigt, dass die Mehrheit der involvierten Anspruchsgruppen am bestehenden Bestellverfahren grundsätzlich festhalten und es nur punktuell weiterentwickeln will. Eine Abkehr von der Direktvergabe hin zu Ausschreibungswettbewerb ist im aktuellen politischen und wirtschaftlichen Umfeld demnach bis auf Weiteres kaum realisierbar. Als Katalysator für einen Meinungsumschwung und für griffigere Reformmassnahmen könnte sich hier allerdings die Corona Krise erweisen, da der anhaltende wirtschaftliche Abschwung der TU nochmals allen vor Augen führt, wie stark diese von der öffentlichen Hand abhängig sind. Überspitzt formuliert finden wir uns nun trotz Bestellverfahren wieder in einer Zeit der früheren Defizitgarantie wieder, wo der Bund und die Kantone nachträglich für die ungedeckten Kosten aufkommen müssen. Auch wenn die Defizitgarantie kein erstrebenswerter Zustand und nicht das Ziel der Reform sein kann, so würde sie doch nur einen Bruchteil des administrativen Aufwandes des heutigen Bestellverfahrens verursachen. Ob damit nicht die Gesamtkosten des Systems gesenkt werden könnten ist mindestens prüfenswert. Bis heute wurde nie eine Erhebung der Kosten für den gesamten Bestellprozess (TU, Besteller) durchgeführt.

5 Standardisierung und Zusammenarbeit sollten gefördert werden

Die EFK hat 2018 eine Querschnittsprüfung der Beschaffung von Rollmaterial für Bahnen⁹ durchgeführt und dabei die Beschaffung von 145 Triebzügen in den Jahren 2002 bis 2017 untersucht. Dabei hat sich herausgestellt, dass jede Bahnunternehmung ihre Züge mit spezifischen Funktionalitäten ausrustet. Dadurch kann nicht ein Standardprodukt gekauft werden, sondern es sind oftmals Einzelanfertigungen. Ein weiteres Thema war, dass aufgrund technischer Hindernisse eine Kupplung von Triebzügen verschiedener Hersteller nicht möglich ist. Dies erschwert es den TU, bei einem Teilersatz ihrer Flotte den Rollmateriallieferanten zu wechseln oder eine Linie inklusive der Fahrzeuge an ein anderes Transportunternehmen abzutreten. Auch segmentiert es den Occasionsmarkt der Fahrzeuge. Die untersuchten Triebzüge wurden durch die jeweiligen TU in 19 separaten Bestellungen über einen Zeitraum von zwölf Jahren erworben. Dadurch lagen die Losgrößen jeweils unter den 50 Einheiten, ab welchen gemäss den Herstellern mit Einsparungen (Skaleneffekten) zu rechnen gewesen wäre. Damit werden möglicherweise die Fahrzeuge zu teuer beschafft. Die administrativen Kosten für die Abwicklung der vielen Beschaffungsprojekte sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Eine EFK-Prüfung zur IT-Sicherheit der Bahnsicherungsanlagen hat das Thema der kritischen Grösse erneut aufgezeigt. Tendenziell ist ersichtlich, dass je grösser die geprüften Unternehmen sind, desto höher ist die Maturität der umgesetzten Massnahmen. Bei kleinen Unternehmen ist es schwierig, das spezifische Wissen in allen Bereichen zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Oftmals bestehen Rollenkumulationen, die weitere Risiken mit sich bringen. In einem Fall führte die Zusammenarbeit zweier Unternehmen auf technischer Ebene zu einer qualitativ besseren Umsetzung. Ähnlich positive Effekte erkannte die EFK im Rahmen einer Prüfung des Instruments der Systemführerschaften. Dort werden durch die Systemführerin die technische Weiterentwicklung und Umsetzung eines spezifischen Themas (beispielsweise das Zugleitsystem) verantwortet. Damit wird ein Teil des Aufwandes zentral nur einmal erbracht, während die anderen Akteure davon profitieren können.

Lösungsansätze

Durch eine stärkere Standardisierung des Rollmaterials und einer grösseren Kooperation in der Beschaffung und Bewirtschaftung der RPV-Flotte könnten Sparpotenziale besser genutzt werden, die sich aufgrund von Marktmacht und Skaleneffekten ergeben. Eine stärkere technische Harmonisierung könnte auf gesetzlichem Weg durch das BAV vorgeschrieben werden. Einheitlichere Standardzüge würden auf lange Sicht die Kosten senken. Denkbar wäre auch eine unternehmensübergreifende Flottenstrategie mit Koordination durch einen Systemführer oder eine Auslagerung der Beschaffung an eine designierte Rollmaterialgesellschaft. Insbesondere auch während der Nutzungsphase im Betrieb entstünde ein grosses Sparpotenzial. So könnten Ersatzteillager aber auch Werkstätten für den schweren Unterhalt gemeinsam betrieben werden und damit weitere Skaleneffekte realisiert werden.

⁹ Querschnittsprüfung der Beschaffung von Rollmaterial bei den Bahnen (PA 17484), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

Grundsätzlich könnten in vielen Bereichen Skaleneffekte durch Fusionen oder eine engere Zusammenarbeit erreicht werden. In einigen Themengebieten wurden Branchenstandards entwickelt, was ein weiteres Instrument für die gemeinsame Nutzung von Wissen ist. Mit der Umsetzung der Vorlage zur Organisation der Bahninfrastruktur wurde zudem das Instrument der Systemführerschaft eingeführt. So ist zum Beispiel die SBB Systemführerin für die Weiterentwicklung des European Train Control Systems (ETCS). Dieses Instrument sollte ausgebaut und in weiteren Bereichen des öffentlichen Verkehrs angewendet werden.

6 Kostenwahrheit und Transparenz müssen sichergestellt werden

Anrechenbarkeit von Kosten

Eine transparente Rechnungslegung und eine verlässliche Kostenrechnung sind notwendig, damit die Abgeltungen korrekt berechnet werden können. Fehlende Vorgaben und ein nicht vorhandener Ermessensspielraum in der Gesetzgebung führen jedoch zu offenen Fragen bei der Anrechenbarkeit von Kosten. Mit den bisherigen Instrumenten – die Prüfung Jahresrechnung durch die externe Revisionsstelle und die subventionsrechtliche Prüfung durch das BAV – konnte nicht sichergestellt werden, dass die Ist-Spartenrechnung RPV korrekt ausgewiesen wurde. Die Prüfungen bei PostAuto AG und BLS AG haben dann auch gezeigt, dass es zu Fehlallokationen von Kosten, nicht berücksichtigten Erlösen und mit dem Subventionsgesetz unvereinbaren Kostenmodellen (Zinsglättungsmodell BLS¹⁰) kommen kann. Gleichzeitig gibt es aufgrund der geltenden Gesetze auch Ermessensspielraum in der Handhabung der Strukturkosten (Verwaltungskosten).

Konzernverrechnungen

Bei konzerninternen Verrechnungen müssen Fehlallokationen vermieden werden, damit die RPV-Sparte korrekt ausgewiesen wird und es zu keinen Quersubventionen von anderen, nicht abgeltungsfähigen Sparten kommt. Es darf nicht sein, dass durch die Aufteilung in separate Konzerngesellschaften das Prinzip des Gewinnverbots umgangen wird. Ohne Ausnahmeregelung mit dem Subventionsgeber dürfen nur Selbstkosten und keine Gewinnanteile (Marktpreise) geltend gemacht werden.

Lösungsansätze

Das BAV hat auf den «Fall Postauto» mit diversen Massnahmen reagiert und Mitte 2019 ein neues Aufsichtskonzept vorgestellt¹¹. Das BAV will künftig auf eine eigene Prüfung und Genehmigung der Spartenrechnung RPV verzichten. Stattdessen wird sie neu Prüfgegenstand der externen Revisionsstelle. Umfang und Inhalt dieser Spezialprüfung werden in einer Richtlinie des BAV noch ausgearbeitet, der Start ist für das Jahr 2021 vorgesehen. Daneben werden das Controlling, die Prüfungstätigkeit der Revision des BAV sowie die Beratung der TU für Fragen der Spartenrechnung ausgebaut. Für Unklarheiten bei der Anrechnung von Strukturkosten erarbeitet das BAV Leitlinien mit einer Negativliste.

Die EFK nimmt diese Anstrengungen zur Kenntnis und hofft ebenfalls auf eine Verbesserung der aktuellen Situation. Grundsätzlich ist die EFK gegen weitere Kontrollmassnahmen. Vielmehr sollte das System vereinfacht werden und die Transparenz sichergestellt werden. Zudem soll die Verantwortung bei den zuständigen Organen bleiben. Im Falle von Fehlverhalten muss dies zu entsprechenden Konsequenzen führen.

¹⁰ Prüfung der Spartenrechnung BLS AG, Busland AG (PA 19343), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

¹¹ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/medienmitteilungen.msg-id-78983.html>

Anhang 1: Quellen

Prüfberichte EFK

PA 19343: Prüfung der Spartenrechnung BLS AG, Busland AG

PA 18171: Prüfung über die Aufsicht Bestellung regionaler Personenverkehr

PA 17484: Querschnittsprüfung der Beschaffung von Rollmaterial bei den Bahnen

Dokumente Dritte

ECOPLAN – Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr, 2014

Kellerhals Carrard – Untersuchungsbericht zuhanden des Verwaltungsrates der Schweizerischen Post AG

Medienmitteilung BLS zum RPV vom 4. September 2020

Stellungnahme KFIKO vom 4.9.2020

Links

<https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/post/strategische-ziele.html>

<https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/medienmitteilungen.msg-id-78983.html>

Anhang 2: Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BVD	Bau und Verkehrsdirektion
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
KFIKO	Schweizerische Konferenz der Finanzkontrollen
NFA	Nationaler Finanzausgleich
RPV	Öffentlicher Regionaler Personenverkehr
TU	Transportunternehmen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Anhang 3: Abbildung Bestellprozess BLS



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