

Bestellung, Subventionierung und Aufsicht im regionalen Personenverkehr

Peter König

Leiter Sektion Recht, Bundesamt für Verkehr

Michel Jampen

Leiter Sektion Personenverkehr, Bundesamt für Verkehr

Pascal Stirnimann

Leiter Sektion Revision, Bundesamt für Verkehr

Bund und Kantone stellen sicher, dass in der Schweiz eine gute Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Regionalverkehr angeboten wird. Hierfür bestellen sie S-Bahn-Linien, Kurse von Regionalzügen und -bussen sowie einzelne Seilbahn- und Schiffsverbindungen. Sie legen das Angebot fest und übernehmen die budgetierten Defizite dieser öV-Grundversorgung, die in der Fachsprache als „Regionaler Personenverkehr“ (RPV) bezeichnet wird. Bund und Kantone gelten den Transportunternehmen also diejenigen Kosten ab, die gemäss Planung nicht durch Erlöse aus dem Verkauf von Fahrausweisen gedeckt werden können. Pro Jahr sind dies rund 2 Milliarden Franken, die je zur Hälfte durch Bund und Kantone getragen werden. Die Transportunternehmen dürfen keine Gewinne einplanen. Sie müssen ihre Zahlen transparent ausweisen und dafür sorgen, dass Offerten und Rechnung korrekt und gesetzeskonform sind.

Die rechtliche Basis für den Bestellprozess findet sich im Personenbeförderungsgesetz (PBG), der Verordnung über die Personen-

beförderung (VPB), der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) sowie der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV). Zudem sind bei der Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten und der Abrechnung die Vorgaben des Subventionsgesetzes (SuG) und des Obligationenrechts (OR) einzuhalten.

Bestellung und Erstellung von Offerten

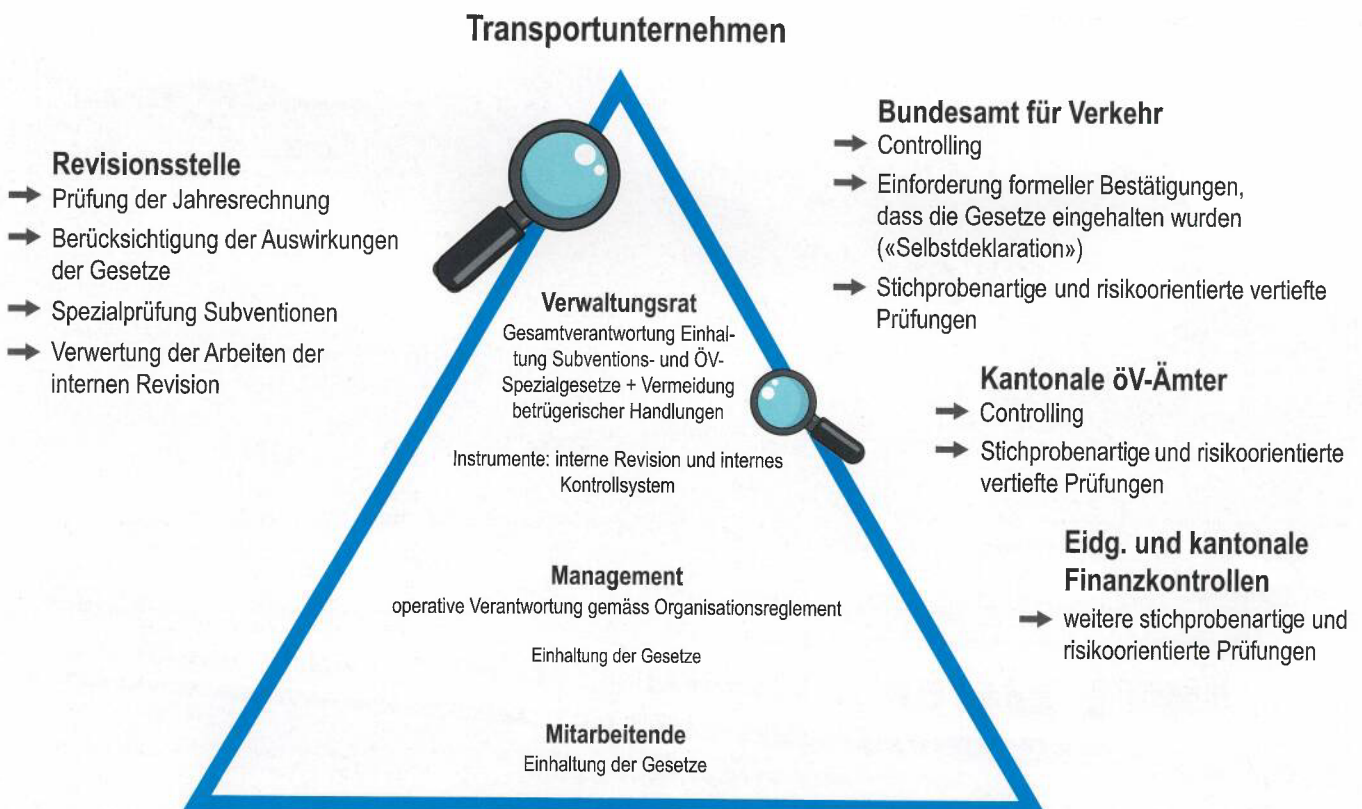
Die Kantone und der Bund – vertreten durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) – bestellen gemeinsam die Angebote des RPV für jeweils zwei Jahre bei den Transportunternehmen. Federführend sind die Kantone, insbesondere bei der Festlegung des Angebotes, bei der Offertprüfung und bei Abklärungen mit den Transportunternehmen. Das BAV unterstützt die Kantone bei der Plausibilisierung der

Offerten und sorgt dafür, dass die Verfahren nach einheitlichen Kriterien ablaufen. Können sich Kantone untereinander oder mit den Transportunternehmen über das Angebot oder die Höhe der Abgeltungen nicht einigen, entscheidet das BAV.

Die Unternehmen weisen in den Offerten die geplanten Kosten sowie die erwarteten Ticketerlöse linienweise aus. Diese Offerten müssen den Tatsachen beziehungsweise bestmöglichen Schätzungen entsprechen und alle gesetzlichen Vorschriften erfüllen.

Das BAV und die Kantone plausibilisieren die Offerten im Rahmen ihres Controllings. Dazu vergleichen sie die Offerten mittels Kennzahlen mit ähnlichen Angeboten anderer Transportunternehmen. Zudem überprüfen sie, ob die Vorgaben aus der vorherigen Offertperiode umgesetzt worden sind. Je nach Ergebnis müssen die Unternehmen ihre Offerten überarbeiten. Das BAV will zur Erhöhung der Transparenz künftig sämtliche Linienkennzahlen veröffentlichen.

Verantwortlichkeiten bezüglich gesetzeskonformer Abrechnung im Regionalen Personenverkehr



Sind die Offerten bereinigt, schliessen die Besteller mit den Unternehmen Angebotsvereinbarungen ab. Gestützt darauf gelten die Besteller den Unternehmen die geplanten ungedeckten Kosten ab (Art. 28 PBG).

Gewinnverbot und Konzerngesellschaften

Bei der Berechnung der Plan-Defizite und damit des Abgeltungsbedarfs sind nur Aufwendungen anrechenbar, die tatsächlich entstehen und für die zweckmässige Erfüllung der Aufgabe unbedingt erforderlich sind (Art. 14 SuG). Die Unternehmen dürfen deshalb in ihren Offerten keine Gewinne einplanen. Kalkulatorische Zinsen dürfen sie nur in die Offerten einrechnen, wenn dies durch besondere Umstände begründet ist und die Besteller explizit zugestimmt haben. Leistungen, die ohne vorherige Ausschreibung von Mutter- oder Tochtergesellschaften im gleichen Konzern bezogen werden, dürfen keine Gewinnzuschläge enthalten. So wird verhindert, dass durch die Schaffung von Konzernstrukturen und die Auslagerung von Leistungen in Konzerngesellschaften das Gewinnverbot umgangen wird.

Das Gewinnverbot im subventionierten öV ist mehrfach gerechtfertigt: Die meisten Aufträge werden von den Bestellern ohne Ausschreibung direkt an die bisherigen Leistungserbringer vergeben. Die Defizite gemäss Planrechnung werden – wie oben ausgeführt – abgegolten. Durch Solidarbürgschaften des Bundes können die Unternehmen überdies günstig Fremdkapital für Fahrzeuge und weitere Betriebsmittel aufnehmen. Während der Covid-19-Pandemie decken die Besteller ausserordentliche, nicht vorhersehbare Risiken weitgehend ab. Dadurch bestehen für das Unternehmen kaum mehr wirtschaftliche Risiken. Einzig bei der Ausschreibung von Linien tragen die Unternehmen ein gewisses Risiko.

Vorschriften für den Rechnungsabschluss

Nach Abschluss des Jahres reichen die Unternehmen den Bestellern Bilanz, Erfolgsrechnung und Kostenrechnung ein. Diese weisen die effektiven Kosten und Erlöse pro Linie aus. Für die korrekte Erstellung der Jahresrechnung ist der Verwaltungsrat verantwortlich (Art. 716 ff. OR); die Geschäftsleitung unterstützt ihn dabei. Auch hier sind die Unternehmen und bei Konzernen die Mutter- und Tochtergesellschaften, die Leistungen verrechnen, zu korrekter Information und Transparenz verpflichtet.

Liegen die Kosten niedriger oder die Erlöse höher als geplant, erzielen die Unternehmen einen Überschuss. Diesen müssen sie zu zwei Dritteln einer Spezialreserve zuweisen. Diese dient dazu, in folgenden Jahren mögliche Verluste zu decken. Übersteigt die Spezialreserve 12 Millionen Franken oder einen Viertel des Jahresumsatzes, können die Unternehmen die weiteren Überschüsse frei verwenden (Art. 36 PBG). Die Besteller berücksichtigen im Bestellprozess die Höhe der bestehenden Reserven. Diese Obergrenzen sollen mit der geplanten Reform des RPV-Bestellsystems abgeschafft werden. Damit sollen die Überschüsse künftig immer zu zwei Dritteln in die Spezialreserve fliessen. Mit diesem finanziellen Polster können neben zukünftigen Verlusten mit dem Einverständnis der Besteller auch einmalige Aufwände wie eine Pensionskassensanierung finanziert werden.

Der Verwaltungsrat der Transportunternehmen ist zudem verantwortlich für die Errichtung eines internen Kontrollsystems (IKS). Er hat die Oberaufsicht über die Geschäftsleitung. Damit trägt er im Unternehmen die Gesamtverantwortung dafür, dass das Obligationenrecht, das Subventionsgesetz und die öV-Spezialgesetze eingehalten werden. Zu diesem Zweck kann der Verwaltungsrat eine interne Revision einsetzen, die ihn unterstützt.

Die externen Revisionsstellen der Transportunternehmen prüfen die Jahresrechnung (Art. 728 ff. OR). Sie müssen dabei die geltenden Prüfungsstandards einhalten. Unter anderem müssen sie die Einhaltung der Gesetze prüfen und die Risiken allfälliger betrügerischer Handlungen beurteilen. Da bei Transportunternehmen rund die Hälfte der Kosten durch Subventionen gedeckt sind, ist auch hier ein besonderes Augenmerk auf die Auswirkungen der öV-Spezialgesetze und des Subventionsgesetzes zu richten. Zudem muss die externe Revisionsstelle die Arbeit der internen Revision beurteilen und deren Berichte durchsehen. Allfälligen Aussagen zu möglichen Gesetzesverstössen müssen die Prüfer nachgehen und vom Verwaltungsrat konkrete Massnahmen verlangen.

Stichproben- und risikoorientierte Aufsicht

Ergänzend führen die Revision des BAV, die Eidgenössische Finanzkontrolle und die kantonalen Finanzkontrollen risikoorientiert und stichprobenweise vertiefte subventionsrechtliche Prüfungen bei den Transportunternehmen durch. Diese unabhängigen Kontrollinstanzen unterstehen den Finanzkontrollgesetzen. Risikoorientiert bedeutet, dass die Revision gestützt auf aktuelle Beurteilungen und Erkenntnisse bei einzelnen Unternehmen erfolgt. Stichprobenweise heisst, dass einzelne Prüfungspunkte untersucht werden. Eine Prüfung durch diese Kontrollinstanzen entbindet die Transportunternehmen in keiner Art von der Pflicht, eine korrekte und gesetzeskonforme Rechnung zu erstellen.

Das BAV hat im Nachgang zum „Fall Post Auto“ sein Aufsichtssystem angepasst. Unter anderem wird die Verantwortung der Unternehmen für den korrekten Rechnungsabschluss noch klarer herausgehoben als bisher. Die Rechnungsgenehmigung, die rein formeller Natur war, wurde durch das BAV per Anfang 2020 aufgehoben, weil diese mitunter

zur falschen Annahme verleitet hat, die Verantwortung für die Rechnungslegung liege beim BAV. Neu müssen sich alle Transportunternehmen mit mehr als 10 Millionen Franken Abgeltung pro Jahr einer ordentlichen Revision unterziehen. Zwei weitere Massnahmen gelten ab 1. Januar 2021: Alle Unternehmen, die jährlich mehr als 1 Million Franken Abgeltungen der öffentlichen Hand für den RPV oder die Infrastruktur beziehen, müssen künftig durch eine zugelassene Prüfungsgesellschaft eine Spezialprüfung durchführen lassen. Zudem müssen die geschäftsführenden Organe künftig jedes Jahr im Rahmen einer formalisierten Erklärung bestätigen, dass ihre Unternehmen die subventionsrechtlichen Vorschriften eingehalten haben.

Bis Ende 2021 wird das BAV unter Einbezug der öV-Branche sowie der Kantone zudem eine „Guidance“ ausarbeiten. Dieser Leitfaden soll dazu beitragen, Unsicherheiten und offene Fragen bei den Unternehmen bei der Auslegung der subventionsrechtlichen Vorschriften auszuräumen.

Fazit

Die Prozesse und Verantwortlichkeiten bei der Bestellung und Subventionierung des regionalen Personenverkehrs sind anspruchsvoll. Die alleinige Verantwortung für gesetzeskonforme Offerten und Rechnungsabschlüsse liegt bei den Leitungsgremien der Unternehmen. Die Behörden von Bund und Kantonen führen ergänzend stichproben- und risikoorientierte Prüfungen durch. Durch die überwiegend direkte Vergabe an den bisherigen Betreiber, der Gewährung von Solidarbürgschaften, der Pflicht zur Bildung einer Spezialreserve und der faktischen Übernahme von nicht vorhersehbaren Risiken verfügen die Transportunternehmen über eine weitgehende Absicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz. Diese begründet das Verbot, im regionalen Personenverkehr Gewinne anzustreben. Grundsätzlich hat sich das System bewährt und wird mit den im Nachgang zum „Fall PostAuto“ getroffenen Massnahmen und der laufenden Reform des RPV-Bestellsystems weiter verbessert. So kann sichergestellt werden, dass die umfangreichen öffentlichen Mittel, die in den öV fliessen, auch künftig ihren Zweck erfüllen: die Sicherstellung einer sehr guten öV-Versorgung des ganzen Landes als entscheidender Wirtschafts- und Standortfaktor.