



CH-3003 Bern, BAV - pv

A-Post

An die nach EBG und PBG abgegoltene Transportunternehmen

An die kantonalen Ämter für öffentlichen Verkehr

Aktenzeichen: dmm / BAV-041.4-00002/00007/00003/00013/00002/00004/00002/00008

Ihr Zeichen:

Bern, 14. Mai 2019

Anpassung des Aufsichtssystems zu den Subventionen im öffentlichen Verkehr

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat sich im Nachgang zum «Fall PostAuto» im zweiten Halbjahr 2018 kritisch mit dem bisherigen Aufsichtskonzept im Bereich der Subventionen auseinandergesetzt. Ziel dieser Reflexion war eine Neuausrichtung des Aufsichtssystems und die Festlegung wirksamer Massnahmen.

Unabhängig davon hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) die Wirtschaftsprüfungs-, Treuhand- und Beratungsgesellschaft BDO AG mit der Durchführung eines Audits beauftragt, dass die vom BAV vorgenommenen subventionsrechtlichen Prüfungen im regionalen Personenverkehr (RPV) untersuchen und beurteilen sollte. Dieses Audit wurde im Dezember 2018 abgeschlossen; es untersuchte insbesondere die Bereiche Organisation, Methodik und Ressourcen¹.

Ausgehend von diesen beiden Analysen legte das BAV Anfang 2019 die Massnahmen fest, die es zur Verbesserung des Aufsichtssystems umsetzen will. Der Bundesrat hat die Massnahmen an seiner Sitzung vom 1. Mai 2019 zur Kenntnis genommen. Die vom BAV erarbeiteten Massnahmen können grundsätzlich – d. h. vorbehaltlich der Budgetbeschlüsse für 2020 des Parlamentes – umgesetzt werden. Dieses Schreiben informiert die betroffenen Unternehmen und die Kantone über die Massnahmen, die das BAV umsetzen wird, und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Beteiligten.

¹ Der Auditbericht (in Deutsch) ist abrufbar unter: www.bav.admin.ch → Aktuell → Medienmitteilungen → 06.05.2019 «Korrekte Verwendung der Subventionen im öffentlichen Verkehr: BAV stärkt Aufsicht».



1. Ausgangslage

1.1. Aktuelles Aufsichtskonzept

Derzeit setzt das BAV zur Erfüllung seiner Aufsichtspflicht ein vierstufiges Konzept um:

- *Subventionsrechtliche Prüfung und Genehmigung der Jahresrechnung nach Artikel 37 des Personenbeförderungsgesetzes² (PBG)*

Im Rahmen der Rechnungsgenehmigungen prüft das BAV die Jahresrechnungen von rund 127 Transportunternehmen. Diese Unternehmen erhielten 2018 (von Bund und Kantonen) Abgeltungen für den RPV von mehr als 1,9 Milliarden Franken; 37 dieser Unternehmen erhielten zudem jährlich Beiträge aus Leistungsvereinbarungen (LV) in der Sparte Infrastruktur in Höhe von rund 3 Milliarden Franken.

Beim BAV prüfen die Sektionen Schienennetz und Personenverkehr, ob die Jahresrechnungen mit den gesetzlichen Vorschriften und den darauf basierenden Vereinbarungen über Beiträge und Darlehen der öffentlichen Hand übereinstimmen. Das BAV prüft insbesondere die korrekte Verbuchung der Abgeltungen, Finanzhilfen, Abschreibungen und Spezialreserven. Ausgehend von der Kostenrechnung vergleicht es die Plan- und Ist-Zahlen der Sparten RPV und Infrastruktur. Bei den Eisenbahnunternehmen kontrolliert es, ob die Sparte Infrastruktur in der Bilanz von den anderen Bereichen getrennt ausgewiesen wird. Diese Prüfung ergänzt diejenige durch die Revisionsstelle der Unternehmen.

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 2017–2019 passte das BAV sowohl die Organisation dieser Prüfungen als auch die dafür eingesetzten Ressourcen an. Seit der Rechnungsgenehmigung 2017 erfolgen die Prüfungen daher nicht mehr jährlich, sondern nur noch periodisch.

- *Controlling der Leistungsvereinbarungen in der Sparte Infrastruktur*

Die Festlegung und die Verwendung der Abgeltungen sowie der im Rahmen von Leistungsvereinbarungen bereitgestellten Finanzhilfen an die Sparte Eisenbahninfrastruktur unterliegen einem spezifischen Controllingprozess. Die Sektion Schienennetz des BAV gewährt jedes Jahr Investitionsbeiträge in Höhe von 2,3 Milliarden Franken und Betriebsabgeltungen im Umfang von 630 Millionen Franken (Basis 2018). Sie verteilt diese Beträge auf 37 Infrastrukturbetreiberinnen und überwacht die korrekte Verwendung dieser Mittel. Aufgrund der Empfehlungen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und einer externen Beurteilung hat das BAV 2018 diesen Prozess verbessert. Es ist dabei, ein risikoorientiertes Controlling des Projektportfolios und stichprobenartige Prüfungen einzuführen.

- *Kontrollen im Rahmen des RPV-Bestellverfahrens*

Dieses Verfahren besteht darin, Leistungen des RPV für einen Zeitraum von zwei Jahren zu bestellen. Bund und Kantone gewähren den Transportunternehmen Abgeltungen für den Betrieb von RPV-Linien auf der Grundlage der ungedeckten Kosten dieser Leistungen. Die Sektion Personenverkehr des BAV prüft im Bestellverfahren, ob die Kriterien für die Gewährung der Subventionen eingehalten werden, und unterzieht die von den Transportunternehmen des RPV geforderten Mittel einer Plausibilitätsprüfung. Sie führt jedoch keine vertieften Kontrollen nach Erbringung der Leistungen durch.

- *Prüfungen der Sektion Revision des BAV*

Die Sektion Revision des BAV führt bei den abgegoltenen Unternehmen periodische, vertiefte, gezielte und risikoorientierte Prüfungen durch. Sie erfüllt diese Aufgabe nach Artikel 11 des Finanzkontrollgesetzes³ (FKG) selbstständig und unabhängig. Mit den vorhandenen Ressourcen kann die Sektion Revision pro Jahr bei rund zehn subventionierten Unternehmen Prüfungen durchführen. Diese

² SR 745.1

³ SR 614.0

erfolgen grundsätzlich in periodischen Intervallen von 1 bis zu 10 Jahren. Zusätzlich führt die Sektion Revision des BAV auch amtsinterne Prüfungen durch.

1.2. Beurteilung der Situation

Die Feststellungen der vom BAV und von BDO parallel durchgeführten Beurteilungen stimmen in mehreren Punkten überein:

- Hinsichtlich Umfang und Effizienz werden die im Rahmen der derzeitigen Rechnungsgenehmigungen stattfindenden Prüfungen den Anforderungen, die sich durch den seit 2018 veränderten Kontext noch verschärft haben, nur ungenügend gerecht. Zudem handelt es sich bei der Rechnungsgenehmigung, entgegen den Erwartungen, nicht um eine kritische Durchsicht und Prüfung der Jahresrechnung im eigentlichen Sinne. Tatsächlich stellt das BAV fest, dass die Rechnungsgenehmigung in der Aussenwahrnehmung wegen der fehlenden Transparenz bei den Prüfpunkten immer wieder zu Verwirrung führt.
- Die fehlende Unabhängigkeit zwischen der Bestellfunktion und der Prüffunktion wird als problematisch erachtet.
- Schliesslich reichen die verfügbaren Ressourcen nicht aus, damit das BAV über geeignete Kontrollen den gewünschten Grad an Prüfungssicherheit (Assurance) erzielen kann.

Die Analyse des BAV hat zudem ergeben, dass die Rechnungsgenehmigungen auf das Eisenbahngesetz aus dem Jahr 1958 zurückgehen. Damals wurden die meisten Beiträge des Bundes nach dem Prinzip der Defizitdeckung entrichtet. Zu jener Zeit prüfte und genehmigte der Bund die Jahresrechnungen mit dem Ziel, die Höhe der Beiträge an die Unternehmen zu bestimmen. Zwar wurde das System der Defizitdeckung 1996 durch die Abgeltung der geplanten ungedeckten Kosten abgelöst, die Rechnungsgenehmigung durch das BAV wurde jedoch unverändert beibehalten.

Im heutigen Aufsichtskonzept des BAV fehlt für den Bereich RPV zudem eine Prüfung der Aufgabenerfüllung, wie sie im Subventionengesetz⁴ (SuG) vorgesehen ist.

Was Revision des BAV betrifft, konnte diese in der Vergangenheit die geplanten Auditintervalle nicht immer einhalten. Im Jahr 2019 müssten beispielsweise 19 zusätzliche Audits durchgeführt werden, um die Prüfintervale einzuhalten und die vorhandenen Risiken abzudecken. Das BAV ist daher der Ansicht, dass fehlende oder zu weit auseinanderliegende Audits bei einzelnen Unternehmen oder für gewisse Prozesse ein beträchtliches Risiko bergen, dass wesentliche Falschdarstellungen nicht aufgedeckt werden.

2. Massnahmen, die das BAV umsetzen will

Anstatt das bestehende Prüfkonzert lediglich zu verbessern, hat sich das BAV für eine grundsätzliche Infragestellung dieses Konzepts entschieden. Diese Sichtweise führt zu einigen Abweichungen zwischen den im Bericht von BDO vorgeschlagenen Massnahmen und den Massnahmenvorschlägen des BAV. Die Stossrichtungen sind indessen dieselben: Neukonzeption des Prüfprozesses und bessere zeitliche Verteilung der Prüfungen, Abwicklung des Bestellverfahrens und der Prüfungen durch verschiedene Personen, gezielte und vertiefte Kontrollen durch Dritte und Austausch mit den Revisionsstellen.

Für die Neuausrichtung seines Aufsichtskonzepts setzt das BAV folgende fünf Massnahmen um:

Massnahme 1: Verzicht auf die Rechnungsgenehmigung durch das BAV

Rückblickend erachtet das BAV die Rechnungsgenehmigung als nicht mehr angemessen. Zudem führt dieses Verfahren gegenüber Dritten immer wieder zu Verwirrung über die Rollen und Zuständigkeiten. Der Verzicht auf die Rechnungsgenehmigung hat zur Folge, dass sich das BAV zum Zeitpunkt

⁴ SR 616.1

der Erstellung der Jahresrechnungen der Unternehmen nicht mehr formell dazu äussern muss. Damit wird deutlicher erkennbar, dass die abgegoltenen Unternehmen für die Richtigkeit der Finanzberichterstattung verantwortlich sind.

Das BAV will sich nicht seinen Pflichten entziehen, sondern diese auf eine geeignetere Weise wahrnehmen. Mit dieser Zielsetzung passt das BAV die Grundidee seines Aufsichtskonzepts an: Einerseits soll die subventionsrechtliche Aufsicht der abgegoltenen Leistungen deutlich verbessert werden. Andererseits sollen die Anzahl und Wirksamkeit der buchhaltungsbezogenen Kontrollen erhöht werden. Allfällige Falschdarstellungen werde damit früher aufgedeckt. Nahezu alle Prüfpunkte des BAV, die im heutigen Rechnungsgenehmigungsprozess oder in der einen oder anderen Prüfungshandlung vorkommen, werden übernommen.

Massnahme 2: Entwicklung von Controllingprozessen für die abgegoltenen Leistungen im RPV

Das BAV entwickelt im Bereich des RPV ein neues Controllingkonzept, welches das Bestellverfahren einschliesst und dazu dient, die Höhe der gewährten Abgeltungen und ihre zweckmässige Verwendung verstärkt zu prüfen. Dieses Konzept soll im Laufe des Jahres ausgearbeitet werden. Das BAV hat dazu einige Stossrichtungen festgelegt: So sollen die Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung analysiert, vertiefte Stichprobenkontrollen durchgeführt, die Zahlen aufgrund eines Benchmarkings auf ihre Plausibilität geprüft und die Qualität der Leistungserbringung (über das bestehende Qualitätssystem im RPV) erhoben werden. Das Controlling im RPV ist eine der Grundlagen des neuen Aufsichtskonzepts des BAV.

In der Sparte Infrastruktur soll der verbesserte Controllingprozess vollständig umgesetzt werden. Dazu werden die von der EFK empfohlenen neuen Aufgaben – wie das risikoorientierte Controlling des Projektportfolios oder stichprobenartige Prüfungen – eingeführt.

Das Controlling bildet künftig eine wirksame erste Stufe der subventionsrechtlichen Kontrolle durch das BAV. Die damit verbundenen Tätigkeiten werden von den zuständigen Sektionen der Abteilung Finanzierung des BAV wahrgenommen (Sektionen Schienennetz und Personenverkehr).

Massnahme 3: Intensivierung der Prüfungen bei den Unternehmen durch die Sektion Revision des BAV

Die Sektion Revision des BAV führt bei den abgegoltenen Unternehmen periodische und gezielte Prüfungen durch. Dabei wird untersucht, ob die subventionsrechtlichen und spezialgesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Diese Prüfungen sind insbesondere dazu geeignet, allfällige Quersubventionierungen oder nichtkonforme interne Weiterverrechnungen aufzudecken.

Das BAV wird diese Kontrollen verstärken, indem namentlich pro Jahr eine grössere Anzahl Unternehmen als bisher geprüft wird. Auch die tendenziell steigenden Abgeltungsbeträge und die damit verbundene Zunahme der Risiken erfordern eine grössere Zahl von Prüfungen. **Die Prüfungen durch die Revision des BAV erfolgen unabhängig von den Controllingprozessen der Abteilung Finanzierung und bilden eine zweite Kontrollinstanz bezüglich der bezahlten Subventionen.**

Massnahme 4: Erteilung von Spezialaufträgen an Dritte

Zur Stärkung des Aufsichtskonzepts auf Unternehmensebene werden den Revisionsstellen der Unternehmen Spezialaufträge erteilt. Diese Spezialaufträge ergänzen die gesetzlichen Prüfungen durch die Revisionsstellen, die Controllingaktivitäten durch die Abteilung Finanzierung und die vertieften Prüfungen durch die Sektion Revision des BAV. Die Ausgestaltung dieser Spezialaufträge erfolgt unter Einbezug der EXPERTsuisse (Expertenverband für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand) und dem Verband öffentlicher Verkehr (VÖV) als Vertreter der Transportunternehmen.

Massnahme 5: Erläuterung von Vorschriften

Das BAV erhält zahlreiche Anfragen zur korrekten Interpretation der rechtlichen Vorschriften. Deshalb wird das Amt untersuchen, wo Klärungsbedarf besteht, und bei Bedarf Erläuterungen herausgeben, welche den Interpretationsspielraum der Unternehmen verringern.

Weitere Massnahmen

Zusätzlich wird das BAV zwei Massnahmen implementieren, die spezifisch auf die subventionierten Unternehmen ausgerichtet sind:

- Zum einen wird das BAV von den Unternehmen jährliche Selbstdeklarationen zur Einhaltung des Subventionsrechts einfordern. Im Anschluss an die Prüfung der 2018 von den Unternehmen eingereichten Erklärungen⁵ hat das BAV beschlossen, eine Vorlage für diese Selbstdeklarationen zur Verfügung zu stellen. Weitere Informationen dazu folgen zu einem späteren Zeitpunkt.
- Zum andern will das BAV die Unternehmen, die mehr als 10 Millionen Franken Abgeltungen pro Jahr erhalten (einschliesslich der Abgeltungen für den RPV, welche von Bund und Kantonen geleistet werden, sowie der Abgeltungen für den Betrieb der Infrastruktur), zu einer ordentlichen Revision ihrer Jahresrechnung im Sinne von Artikel 727 des Obligationenrechts⁶ (OR) verpflichten.

3. Informationen zur Umsetzung der Massnahmen

Über die Einzelheiten zur Umsetzung der oben aufgeführten Massnahmen werden wir Sie rechtzeitig in einem gesonderten Schreiben informieren. Folgende Punkte stehen indessen bereits fest:

- Damit die Massnahmen, welche das BAV betreffen (Massnahmen 2 bis 5), umgesetzt werden können, wird das Amt seinen Personalbestand kurzfristig aufstocken. Für die Ausarbeitung und Begleitung des Controllings werden die Personalressourcen um 5 Vollzeitäquivalente (VZÄ) und für die Verstärkung der Sektion Revision um 3 VZÄ erhöht.
- Die Entwicklung des neuen Controllingprozesses im RPV wird im Sommer 2019 in Angriff genommen. Der neue Prozess soll bereits 2020 zum Tragen kommen. Das BAV wird die Kantone und die Unternehmen rechtzeitig mit einem separaten Schreiben darüber informieren.
- Bezüglich der Spezialaufträge an die Revisionsstelle haben die konzeptionellen Arbeiten begonnen. Die Auftragserteilung soll durch den Verwaltungsrat erfolgen, wobei die Prüfungshandlungen wie auch die Anforderungen an die Berichterstattung vom BAV vorgegeben werden. Tiefe und Häufigkeit der subventionsrechtlichen Prüfungshandlungen, welche noch konkretisiert werden müssen, sind zudem abhängig vom Subventionsvolumen. Eine klare Abgrenzung der Arbeiten des BAV und der im Rahmen des Spezialauftrags auszuführenden Kontrollen soll zudem dazu dienen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Mittels Pilot sollen im 2020 erste Erfahrungen gesammelt werden. Die Kosten für diese Spezialaufträge werden zudem abgegolten.

⁵ Siehe Schreiben des BAV vom 28. Februar 2018 «Information über bedeutende Feststellung und subventionsrechtliche Vorgaben»

⁶ SR 220

- Mit Blick auf die Gesetzesgrundlagen geht das BAV davon aus, dass die heutigen Bestimmungen, namentlich Artikel 37 PBG, ausreichend Spielraum bieten, um die beschriebenen Massnahmen zeitnah umzusetzen. Die Verordnung des UVEK vom 18. Januar 2017 über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) muss indessen rasch angepasst werden. Das BAV will dazu noch im laufenden Jahr eine Konsultation durchführen. Für eine nachhaltigere und solidere Verankerung der in Betracht gezogenen Massnahmen dürfte mittelfristig auch eine Änderung des PBG erforderlich werden. Gegebenenfalls wird das BAV im Rahmen der nächsten Gesetzesrevision (d. h. grundsätzlich zusammen mit der Reform des RPV, die sich derzeit in der Vernehmlassung befindet) entsprechende Änderungsvorschläge unterbreiten.

Wir danken den Unternehmen und den Kantonen für ihre Zusammenarbeit und Unterstützung bei der Umsetzung der oben erläuterten Massnahmen, dank denen die korrekte Verwendung der Subventionen und Beiträge der öffentlichen Hand im öffentlichen Verkehr besser gewährleistet werden kann.

Freundliche Grüsse

Bundesamt für Verkehr

Dr. P. Füglistaler
Direktor

Pierre-André Meyrat, stv. Direktor
Abteilung Finanzierung

Kopie z. K. an:

- Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KÖV, Haus der Kantone, Speichergasse 6, 3000 Bern 7
- Verband öffentlicher Verkehr VöV, Dählhölzliweg 12, 3000 Bern 6
- EXPERTsuisse AG, Herr Marius Klausner, Stauffacherstrasse 1, 8004 Zürich

dmm/aa

Intern per Zeiger an:

- Fü, MEP, BAG, STC, pv (alle), sn (alle), rev (alle), km