



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Chardonners Jean-Daniel
Öffentliche Mittel und öffentlicher Verkehr

2020-CE-207

I. Anfrage

Ein neuer Untersuchungsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hat Fehler bei der Berechnung der Entschädigungszahlungen an die BLS in der Höhe von mehreren Millionen Franken aufgedeckt.

Medienberichten zufolge hat die BLS zudem bereits im vergangenen Februar zugegeben, dass sie den Verkauf von Halbtax-Abonnements innerhalb des Libero-Tarifverbunds, der die Kantone Bern und Solothurn umfasst, seit mehreren Jahren nicht einbezogen hat. Infolgedessen haben diese Kantone und der Bund mehr als 43 Millionen Franken an Entschädigungen zu viel bezahlt. Dem Unternehmen wurde auch vorgeworfen, dass es aufgrund eines fehlerhaften Zinsglättungsmodells zu hohe Abgeltungen von knapp 30 Millionen Franken erhalten habe.

Das Kontrollorgan fordert in seinem Bericht die BLS auf, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihrer Buchhaltung zu verbessern. Die EFK fordert zudem ein Ausräumen der Zweifel bezüglich der subventionsrechtlichen Anrechenbarkeit von Aufwendungen, etwa für konzerninterne Leistungen mit Gewinnzuschlägen. Mit Blick auf die IST-Rechnung weist die EFK zudem darauf hin, dass die Leistungsverrechnung zwischen den Konzerngesellschaften der BLS-Gruppe teilweise mit subventionsrechtlich umstrittenen Gewinnzuschlägen erfolgt – etwa bei der konzerninternen Vermietung von Räumlichkeiten oder bei Bahnergänzungsleistungen.

Nach dem PostAuto-Skandal und den Unregelmässigkeiten bei den SBB ist klar, dass dieses Problem im Bereich des öffentlichen Verkehrs als wiederkehrend und beunruhigend bezeichnet werden muss. Der Kanton Bern hat darauf reagiert und eine externe Analyse in Auftrag gegeben, die die BLS-Prozesse und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren unter die Lupe nehmen soll, da der Bericht vermuten lässt, dass die Ursachen für die Mängel systemischer Natur sind.

Weil die BLS auch im Kanton Freiburg tätig ist, sind Buchhaltungsfehler auch hier möglich. Entsprechend stellt sich die Frage nach einer externen Kontrolle. Konkret könnten in diesem Rahmen die verschiedenen im Kanton tätigen öffentlichen Transportunternehmen unter die Lupe genommen werden.

In Anbetracht der Befunde wie mangelhafte Transparenz, Fehler, Zweifel oder fragwürdige Zuschläge möchte ich dem Staatsrat folgende Fragen stellen:

1. Ist der Kanton Freiburg ein Partner der BLS für Tarifverbände?
2. Wenn ja, ist er Opfer der gleichen Unregelmässigkeiten wie der Libero-Tarifverbund?

3. Wenn ja, haben sich die Freiburger Behörden an die Behörden des Kantons Bern für eine gemeinsame Untersuchung gewandt?
4. Ist es denkbar, dass die Buchhaltung der im Kanton Freiburg tätigen Unternehmen nach dem Vorbild des Kantons Bern in einer externen Analyse durchleuchtet werden?

22. Oktober 2020

II. Antwort des Staatsrats

1. Hintergrund

Die Angebote des regionalen Personenverkehrs (RPV) werden von Bund und Kantonen nicht nur gemeinsam bestellt, sondern auch finanziert¹. Die Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrscheinen decken nämlich die Betriebskosten der RPV-Linien nicht, sodass die ungedeckten Kosten der Transportunternehmen abgegolten werden muss. Diese Abgeltung basiert auf den Angeboten der Transportunternehmen und den darin vorgesehenen Kosten und Einnahmen. Die Abgeltungen beruhen daher auf Schätzungen. Bei der Erstellung der Jahresrechnung wird die Differenz zwischen den geplanten Abgeltungen und dem tatsächlichen Defizit durch die Rücklagen ausgeglichen. In den letzten Jahren sind mehrere Fälle von überhöhten Abgeltungen ans Licht gekommen, hauptsächlich zum Schaden der RPV-Besteller. Drei betreffen auch den Kanton Freiburg (einmal PostAuto und zweimal BLS).

Im Herbst 2017 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) im Rahmen einer Überprüfung der Leistungsverrechnung durch PostAuto Schweiz AG festgestellt, dass es in den Jahren 2007 bis 2015 rechtswidrige Verbuchungen in der Kosten- und Leistungsrechnungen gab. Dies führte dazu, dass die Besteller der Angebote (Bund, Kantone und Gemeinden) dem Unternehmen überhöhte Abgeltungen zur Deckung der Defizite im öffentlichen Verkehr (vor allem im regionalen Personenverkehr, in geringerem Umfang aber auch im Orts- und im Auftragsverkehr) geleistet haben. Am 21. September 2018 haben das BAV und die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) als Vertreterin der Kantone mit der Post eine Vereinbarung über die Rückerstattung der zu viel gezahlten Abgeltungen für einen Betrag von 188 074 770 Franken abgeschlossen. Dieser Betrag wurde von PostAuto vollumfänglich zurückerstattet. Für den Kanton Freiburg wurde am 20. Dezember 2018 eine Vereinbarung unterzeichnet, auf dessen Grundlage dem Kanton insgesamt 884 215 Franken rückerstattet worden sind.

Der erste Fall, der die BLS AG betrifft, ist auf ein fehlerhaftes Zinsglättungsmodell für das Rollmaterial zurückzuführen, auf dessen Grundlage das Unternehmen von Bund und Kantonen eine zu hohe Abgeltung für den RPV erhielt (Zinsdifferenz). Diese Unregelmässigkeit wurde vom BAV bei Kontrollen zwischen April und September 2018 entdeckt. In einer am 15. März 2019 unterzeichneten Vereinbarung haben das BAV und die BLS vereinbart, die Zinsdifferenz von 29,4 Millionen Franken mittels einer Retrozession in Raten zwischen 2019 und 2022 auszugleichen. Der durchschnittliche Anteil des Kantons Freiburg für alle BLS-Linien liegt derzeit bei rund 1,7 %

¹ Im Fall des Kantons Freiburg beteiligt sich der Bund zu 55 % an den RPV-Abgeltungen.

(nach interkantonaler Verteilung und Bundesbeteiligung)²; die Retrozession beträgt damit für den Kanton Freiburg knapp 500 000 Franken, die von den Angeboten 2019 bis 2022 abgezogen werden.

Der zweite Fall, in den die BLS involviert ist, betrifft den Berner Tarifverbund Libero und die Halbtax-Abonnemente: Die BLS hatte in ihre Erlösplanung für die Jahre 2012 bis 2018 die Verkäufe von Halbtax-Abonnements nicht eingerechnet. Sie erhielt daher von den Bestellern des RPV-Angebots eine um 38,4 Millionen Franken überhöhte Abgeltung. Das BAV, die betroffenen Kantone und die BLS AG werden eine Vereinbarung über die Rückzahlung der 38,4 Millionen Franken abschliessen. Für den Kanton Freiburg beläuft sich die überhöhte Abgeltung auf 813 745 Franken. Am 24. Juni 2020 bevollmächtigte der Staatsrat den Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektor, den Staat Freiburg zu vertreten und diese Vereinbarung zu unterzeichnen (siehe auch Antwort auf Frage 2).

2. Reaktion der Besteller auf die Prüfung der Konten

Für die rechtmässige Nutzung und Verbuchung der Subventionen³ sowie die Einhaltung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG), des kantonalen Subventionsgesetzes (SubG) und der im Bereich des öffentlichen Verkehrs geltenden Spezialgesetzgebung sind in erster Linie die Transportunternehmen verantwortlich. Diese Gesetzgebungen sehen jedoch eine Kontrolle durch die zuständigen Behörden vor⁴. Als Folge der festgestellten Unregelmässigkeiten haben der Bund und der Staat Freiburg die Kontrollen über die Verwendung der von ihnen gezahlten Abgeltungen weiter verschärft.

Im Frühjahr 2019 hat das BAV sein System zur Überwachung der korrekten Verwendung von Subventionen im öffentlichen Verkehr angepasst und um neue Massnahmen ergänzt; dazu zählen insbesondere:

- > Entwicklung eines erweiterten Controllings im subventionierten RPV, um Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung vertieft zu analysieren und die Zahlen aufgrund eines Benchmarkings auf ihre Plausibilität zu prüfen;
- > Erfordernis jährlicher Selbsterklärungen der Transportunternehmen zur Einhaltung des Subventionsrechts und einer ordentlichen Prüfung der Jahresrechnung, wenn die Abgeltungen im Jahr 10 Millionen Franken übersteigen;
- > Verpflichtung zur Betreibung eines internen Kontrollsystems (IKS) für Subventionen;
- > Durchführung zusätzlicher vertiefter, stichproben- und risikoorientierter Prüfungen durch die Facheinheiten im Rahmen des Controllings (zusätzliche personelle Ressourcen).

Das BAV hat zudem die Richtlinie «Spezialprüfung Subventionen» erarbeitet, die seit dem 1. Januar 2021 in Kraft ist. Die Richtlinie richtet sich an Unternehmen, die Subventionen im Bereich des RPV und/oder der Infrastruktur erhalten, sowie an die Auftragnehmer zur

² Der Kanton Freiburg ist von sieben Linien betroffen.

³ Die Abgeltungen für den RPV gelten als Subventionen.

⁴ Auf kantonaler Ebene legt Artikel 36 SubG «Überprüfung der Zweckbindung und der Bedingungen für die Gewährung» Folgendes fest: «Die zuständige Behörde sorgt dafür, dass die gewährten Subventionen zweckentsprechend und unter Einhaltung der Bedingungen und Auflagen verwendet werden, unter denen sie gewährt wurden.»

Artikel 37 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG) «Subventionsrechtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörde» wiederum sieht eine Kontrolle der Jahresrechnungen durch das BAV vor.

Spezialprüfung Subventionen. Ziel der Spezialprüfung ist eine unabhängige Beurteilung der Einhaltung der verschiedenen Vorgaben der Subventionsgesetzgebung. Dieses Instrument ergänzt das Controlling und die Audits des BAV, der verschiedenen für den öffentlichen Verkehr zuständigen kantonalen Ämter (für den Kanton Freiburg ist dies das Amt für Mobilität MobA) und der Eidgenössischen Finanzkontrolle.

Beim Staat Freiburg verfügt das MobA seit dem 1. Januar 2019 über zusätzliche Ressourcen, um eine stärkere Kontrolle über die Verwendung der vom Kanton gezahlten RPV-Abgeltungen auszuüben.

3. Antworten auf die einzelnen Fragen

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den Fragen von Grossrat Jean-Daniel Chardonnens.

1. Ist der Kanton Freiburg ein Partner der BLS für Tarifverbände?

Der Zweck eines regionalen Tarifverbands ist die Harmonisierung der Tarife zwischen den verschiedenen Transportunternehmen, die in einem bestimmten Gebiet tätig sind, um es den Fahrgästen zu ermöglichen, in diesem Gebiet mit einem einzigen Fahrschein zu fahren. Zwei Tarifverbände betreffen den Kanton Freiburg und die BLS: Frimobil und Libero. Es kann an gewissen Orten zu Überschneidungen zwischen den Zonen der Tarifverbände kommen.

Frimobil ist der Tarifverbund des Kantons Freiburg und der Waadtländer Broye. Er vereint alle auf dem Gebiet der Kantons Freiburg tätigen Verkehrsunternehmen, nämlich TPF, SBB, BLS, PostAuto, VMCV und MOB.

Libero ist der Tarifverbund der Kantone Bern und Solothurn. Er umfasst mehrere Freiburger Gemeinden im See- und Sensebezirk (mehrere Linien). In diesem Verbund sind 28 Transportunternehmen zusammengeschlossen, die in seinem Perimeter tätig sind, darunter namentlich BLS und TPF.

Dem ist anzufügen, dass der Kanton Freiburg in geringerem Umfang auch von den Tarifverbänden Mobilis und Onde Verte betroffen ist.

2. Wenn ja, ist er Opfer der gleichen Unregelmässigkeiten wie der Libero-Tarifverbund?

Nicht Libero ist das Opfer der finanziellen Unregelmässigkeiten der BLS, sondern die Besteller des Angebots, also der Bund und die Kantone. Der Kanton Freiburg ist als Besteller von den Unregelmässigkeiten der BLS in Bezug auf den Libero-Tarifverbund und von der Nichtberücksichtigung der Halbtax-Abonnemente in der Erlösplanung von Libero betroffen. Wie in Punkt 1 erläutert, erhielt die BLS für die Jahre 2012 bis 2018 eine überhöhte Abgeltung von 813 745 Franken vom Kanton Freiburg. Zur Behebung der Unregelmässigkeit ist eine Vereinbarung in Vorbereitung. Diese sieht vor, dass die geschädigten Parteien der BLS AG den Betrag in Rechnung stellen, der ihnen zusteht. Das BAV wird den Zahlungstermin in Absprache mit der BLS festlegen.

Frimobil ist davon nicht betroffen.

3. *Wenn ja, haben sich die Freiburger Behörden an die Behörden des Kantons Bern für eine gemeinsame Untersuchung gewandt?*

Derzeit laufen Gespräche mit dem Kanton Bern, insbesondere zur Vereinbarung zwischen dem BAV, den betroffenen Kantonen und der BLS AG.

4. *Ist es denkbar, dass die Buchhaltung der im Kanton Freiburg tätigen Unternehmen nach dem Vorbild des Kantons Bern in einer externen Analyse durchleuchtet werden?*

In einem ersten Schritt werden die in Punkt 2 genannten Analysen durchgeführt werden, um abzuklären, ob eine eingehendere Überprüfung durch eine externe Stelle nötig ist. Und wenn für den Staatsrat auch nur der geringste Zweifel besteht, wird er nicht zögern, die Jahresrechnungen der Transportunternehmen zu überprüfen.

22. März 2021