



Stans, 17. April 2018
Nr. 232

Baudirektion. Parlamentarische Vorstösse. Kleine Anfrage von Landrat Stefan Bosshard, Oberdorf betreffend "Postautoskandal". Beantwortung

1 Sachverhalt

1.1

Landrat Stefan Bosshard, Oberdorf, reichte mit Datum vom 21. Februar 2018 eine Kleine Anfrage zum "Postautoskandal" ein. Die Anfrage beinhaltet drei Fragen. Das Landratsbüro hat den Vorstoss geprüft und die Unterlagen mit Datum vom 22. Februar 2018 dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen.

1.2

Gemäss § 110 Abs. 3 des Reglements über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement, LRR; NG 151.11) hat der Regierungsrat die Kleine Anfrage innerhalb von zwei Monaten seit ihrer Überweisung schriftlich zu beantworten.

2 Erwägungen

2.1 Allgemeines

2.2 Laufende Aufklärung des "Postautoskandals"

Die Regierungsräte der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KÖV wurden am 6. Februar 2018 vom Bundesamt für Verkehr (BAV) per E-Mail über das Ergebnis der Revisionsprüfung bei der PostAuto Schweiz AG (PAG) informiert. Darin wurde festgehalten, dass die PAG in den Jahren von 2007 bis 2015 im abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr (RPV) bedeutende Gewinne erwirtschaftet und diese gegenüber den Bestellern nicht offengelegt hat. Gewinne in Höhe von rund 78 Mio. Franken wurden dem subventionierten Geschäft entzogen und in andere nicht abgeltungsberechtigte Geschäftsfelder umgebucht.

Die Konzernleitung der Schweizerischen Post AG reagierte mit einem persönlichen Brief an den Baudirektor, datiert vom 6. Februar 2018, auf die Ergebnisse der Revision des BAV. Darin wird unter anderem Folgendes festgehalten:

" Die Postführung bedauert sehr, dass es in den Jahren 2007 bis 2015 zu einer nicht gesetzeskonformen Verrechnung von Leistungen kam. Wir versichern Ihnen, alles daran zu setzen, dass sich ein solches Vorkommnis nicht wiederholt. Die Post und ihre Tochterunternehmen haben sich ausnahmslos an alle gesetzlichen Vorgaben zu halten.

Der Verwaltungsrat und die Konzernleiterin der Schweizerischen Post haben bereits im November eine unabhängige Untersuchung zur lückenlosen Klärung eingeleitet, die von externen Experten durchgeführt wird. Einen Abschluss erwarten wir im Sommer 2018.

[...] Die bisher vorliegenden Erkenntnisse zeigen auf, dass etablierte Controlling-Prozesse nicht ausreichend gewesen sind. Daher werden im Bereich Corporate Governance und Compliance Massnahmen ergriffen".

Mit Schreiben vom 16. Februar 2018 wurden die Mitglieder der KöV vom BAV über die Sachlage ein weiteres Mal informiert. Im Schreiben machte das BAV folgende Ausführungen:

"PostAuto hat zwischen 2007 und 2015 das Rechnungsergebnis im Bereich der abgeltungsberechtigten Transporte zu tief und bei den übrigen Verkehren zu hoch ausgewiesen. Dies geschah durch umfangreiche, fiktive Buchungen im Bereich der Kosten- und Leistungsrechnung. Für diese Manipulationen tragen die Organe von PostAuto und des Post-Konzern die Verantwortung. Die Umbuchungen waren für Aussenstehende nicht erkennbar und es gibt keine gesetzliche Verpflichtung, dass das BAV die Jahresrechnung der Post bzw. von PostAuto prüft. Im Rahmen der subventionsrechtlichen Prüfung der Spartenrechnung der abgeltungsberechtigten Transporte prüft das BAV, ob die Abgeltungszahlungen vollumfänglich in diesem Bereich verbucht, keine nicht anrechenbaren Kosten belastet und die Gewinne entsprechend den gesetzlichen Vorschriften mehrheitlich in die Spezialreserve eingelegt werden. Diese Prüfung erfolgt auf der Basis der durch PostAuto eingereichten Unterlagen. Bei diesen Revisionen hat das BAV seit 2007 jährlich Empfehlungen und Massnahmen entschieden, welche unter anderem die Belastung von kalkulatorischen Zinsen betrafen.

Bei der Prüfung der Offerten für die künftigen Bestellungen hat das BAV - wie einzelne Kantone auch festgestellt, dass wiederholt nicht anrechenbare Kosten geltend gemacht wurden (z.B. Management Fee). Diese Kostenbasis wurde jeweils bereinigt und die Bestellungen von Bund und Kantonen schliesslich unterzeichnet.

Die Manipulationen von PostAuto wurden durch die Revision des BAV erkannt, als bei der Prüfung des neuen, 2016 eingeführten Subholdings-Modells grössere Zwischengewinne nachgewiesen werden konnten. In der Folge wurde auch das Jahr 2015 vertieft analysiert und PostAuto hat die verbotenen Umbuchungen eingestanden."

Mit Schreiben vom 23. Februar 2018 wurden die Mitglieder der KöV vom Präsidenten darüber informiert, dass die Höhe der Rückerstattungsansprüche der Kantone und Gemeinden im Zusammenhang mit dem abgeltungsberechtigten Ortverkehr zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht feststeht. Aufgrund der bisherigen Gespräche mit dem BAV sei davon auszugehen, dass entsprechende Rückerstattungsansprüche der Kantone und Gemeinden im Laufe der weiteren Untersuchung festgestellt werden. Aus diesem Grund hatte die KöV mit einem Schreiben datiert vom 23. Februar 2018 an die PostAuto Schweiz AG sowie die Schweizerische Post AG die Verjährungsfrist betreffend die Geltendmachung der Rückerstattungsansprüche unterbrochen.

In der Folge hat das BAV eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeitern des BAV und Kantonsvertretern zusammengestellt, welche die Aufarbeitung der Unregelmässigkeiten bei PostAuto Schweiz AG begleitet. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe werden zu gegebener Zeit den Verantwortlichen in den Kantonen und Gemeinden sowie der Öffentlichkeit kommuniziert.

2.3 Kostenbenchmark bei Postauto im Rahmen der Ausschreibungsstrategie

Neben der Qualität des öV-Angebots werden auch die Kosten bzw. die Abgeltungen dafür regelmässig überprüft. Aufgrund der Tatsache, dass die Postautolinien im Kanton bisher nicht ausgeschrieben worden waren, wollte die öV-Fachstelle klären, wie eine künftige Ausschreibungsstrategie aussehen kann. Die Kantone Uri, Ob- und Nidwalden haben in der Folge im

Jahr 2013 mit externer Unterstützung eine Ausschreibungsstrategie erarbeitet. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Benchmark-Analyse der Kosten der Postautolinien in den drei Kantonen durchgeführt. In dieser Benchmark-Analyse sind die Linien mit rund 275 Linien aus anderen Kantonen verglichen worden. Es zeigte sich, dass die Kosten für die Postautoleistungen in Nidwalden im Vergleich zu Uri und Obwalden sowie anderen Kantonen teilweise höher liegen. Dies obwohl die betrieblichen Verhältnisse (Topografie, Linienlängen, Fahrzeuge) der untersuchten Kantone ähnlich sind. Aufgrund dieses Befundes war Handlungsbedarf angezeigt.

In der Folge wurden Verhandlungen für eine Zielvereinbarung mit Postauto Zentralschweiz aufgenommen. Darin sollte festgehalten werden, wie sich die Abgeltungen für die Postautolinien zwischen 2015 und 2018 entwickeln sollen. Ziel war es dabei, die Höhe der Abgeltungen spürbar zu reduzieren. Kann diese Zielvereinbarung im Jahr 2018 eingehalten werden, so wird auf eine Ausschreibung der Linien vorläufig verzichtet. Die Kantone Uri und Obwalden haben sich der Zielvereinbarung ebenfalls angeschlossen. Es wurde anfangs 2015 für alle Postautolinien der drei Kantone eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Darin sind die kantonsspezifischen Ziele hinsichtlich der Abgeltungshöhe und der Qualität für die Jahre 2015 bis 2018 vereinbart worden. Für den Kanton Nidwalden ergibt sich in den vier Jahren eine Abgeltungsreduktion von rund 15%. Dies ist ein wichtiger Beitrag zur Reduktion der Abgeltungen für das öV-Angebot im Kanton bei gleichzeitigem Halten des hohen Qualitätsstandards. Es zeigt sich heute, dass die Zielvereinbarung 2015-2018 eingehalten wird. Auf eine Ausschreibung wird deshalb verzichtet. Zwischenzeitlich haben die drei Kantone Verhandlungen für eine neue Zielvereinbarung 2020-2023 aufgenommen. Diese sind im Moment vom BAV als Mitbesteller aber aufgrund des "Postautoskandals" sistiert worden.

2.4 Beantwortung der Fragen

Die Fragen werden wie folgt beantwortet:

1. Was beabsichtigt der Regierungsrat zu unternehmen, dass die zu hohen Beiträge durch die Postauto AG dem Kanton Nidwalden und allenfalls den Gemeinden zurückerstattet werden?

In Nidwalden wird das öV-Angebot generell vollumfänglich vom Kanton finanziert. Eine Ausnahme bildet die Buslinie Stansstad-Stans. Sie wird heute je zu 50% vom Kanton und den Gemeinden Stansstad und Stans finanziert (Offerte für Abgeltung 2018: 366'425 Franken).

Der Prüfungsbericht des BAV umfasst nur die Linien des RPV. Der Ortverkehr wird ohne Bund von Kanton und Gemeinden bzw. Städten bestellt und ist deshalb nicht geprüft worden. Es ist davon auszugehen, dass auch bei den Abgeltungen des Ortsverkehrs Unregelmässigkeiten aufgetreten sind. Aus diesem Grund sind die Kantone in der Arbeitsgruppe vertreten. Der Kanton Nidwalden bestellt lediglich einen ganz kleinen Anteil Ortsverkehr (Stans Bahnhof-Länderpark der Linie 60.311: rund 30'000 CHF).

Die Federführung bei der Aufklärung und Rückführung der zu viel bezahlten Abgeltungen von PostAuto Schweiz AG hat das BAV in enger Zusammenarbeit mit der KöV. Es sind drei Kantonsvertreter in der Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung der buchhalterischen Unregelmässigkeiten vertreten. Für die Arbeitsgruppe bzw. das BAV stellen sich in erster Linie drei Fragen: Wie erfolgt die Rückerstattung der zu viel erhaltenen Subventionen an Bund und Kantone aus der Zeitperiode 2007 bis 2015? Wie geht man bezüglich der laufenden Periode 2016 bis 2019 vor und wie soll die Rechnungslegung von Postauto in Zukunft ausschauen?

Der Regierungsrat wird im "Postautoskandal" nicht selber aktiv. Vielmehr wird er in der KöV durch den Baudirektor vertreten und erhält dort Informationen aus erster Hand zu den Ergebnissen der Abklärungen und den Rückzahlungen. Im Weiteren hat die KöV ein Schreiben an die PostAuto Schweiz AG sowie die Schweizerische Post AG gesandt, worin die Verjährungsfrist betreffend die Geltendmachung der Rückerstattungsansprüche unterbrochen wird. Es

wurde mit dem Schreiben eine Einredeverzichtserklärung versandt und von der PostAuto Schweiz AG unterzeichnet, welche sicherstellt, dass auch bereits verjährte Rückerstattungsansprüche, welche im Rahmen der Untersuchung unter Umständen festgestellt werden, zu einem späteren Zeitpunkt gegenüber der PostAuto Schweiz AG sowie die Schweizerische Post AG noch durchgesetzt werden können. Die KöV wahrt damit die Interessen ihrer Mitglieder im Zusammenhang mit der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs.

2. Wie hoch ist der Betrag der in den betroffenen Jahren zu viel bezahlt wurde?

In der Periode 2007 bis 2015 hat Postauto fiktive Buchungen vorgenommen. Die Zahl dieser Buchungen hat ab 2007 zugenommen. Es wurden durch aufwändige buchhalterische Massnahmen Kosten und Erlöse in andere Bereiche der Kosten- und Leistungsrechnung umgebucht. 2016 wurde eine Neustrukturierung der PostAuto AG gemacht. Die neue Struktur ist dem BAV damals als transparent verkauft worden. Dies hat sich nun aber nicht bestätigt. Die verschiedenen gebildeten juristischen Personen, innerhalb der Postauto Schweiz AG, müssen nun wieder zu einer einzigen gebündelt werden.

Die verschiedenen Regionen sind unterschiedlich von den Umbuchungen betroffen (Basel-Stadt und Genf bestellen gar keine Postauto-Linien). Insgesamt handelt es sich um rund 78 Millionen Franken, die zurückerstattet werden müssen. Die Summe der unrechtmässigen Verbuchungen entspricht der Rückzahlungssumme. In dieser Zahl sind der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) und der Ortsverkehr noch nicht inbegriffen. Der Kanton Nidwalden hatte zwischen 2007 und 2017 für rund 43,85 Mio. Franken Busleistungen bei Postauto Zentralschweiz bestellt. Der Anteil von Nidwalden daran betrug rund 21 Mio. Franken. Der Rest wurde vom Bund bezahlt.

Zurzeit gibt es keine Angaben über die Höhe der Rückzahlungen an die einzelnen Kantone. Es ist nicht möglich die zu viel bezahlte Subvention nach einem globalen Schlüssel an die Kantone auszuschütten. Die umfangreichen Buchungen der PostAuto Schweiz AG müssen rückverfolgt, rekonstruiert und den einzelnen Linien zugeordnet werden. Aus dem Zusammenschluss der Linien der einzelnen Kantone und ihren Anteilen ergibt sich dann der zurückzuzahlende Betrag je Kanton. Aufgrund dieser aufwändigen Arbeiten muss davon ausgegangen werden, dass die konkreten Beträge noch längere Zeit nicht bekannt sein werden.

3. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass es bei der zB Zentralbahn AG nicht zu ähnlichen Überzahlungen kommen kann?

Zuerst gilt es festzuhalten, dass die Fachstelle öV im Amt für Mobilität nicht mit PostAuto Schweiz AG verhandelte, sondern mit der regionalen Organisation, PostAuto Zentralschweiz. Diese Organisationseinheit unterbreitete dem Kanton die Offerten. Die öV-Fachstelle prüfte in der Folge die Offerten auf Übereinstimmung mit den Vorgaben (Mengengerüst, Schwellenwerte, usw.) zur Bestellperiode, verglich die Zahlen mit den Vorjahren oder machte Quervergleiche mit den BAV Kennzahlen anderer Buslinien. Zusammen mit den Bestellern der gemeinsamen Linien (BAV, UR und OW) wurden die Offerten mit PostAuto Zentralschweiz verhandelt und anschliessend eine Angebotsvereinbarung über die Leistungen abgeschlossen. Bei der Prüfung der Offerten der Jahre 2007 bis 2017 und in den Verhandlungen waren von den beteiligten Bestellern keine Unregelmässigkeiten zu erkennen. Wie bereits erwähnt, wurde für die Jahre 2015-2018 mit PostAuto Zentralschweiz eine Zielvereinbarung abgeschlossen. In diesem Zusammenhang sind die Kosten der Linien wiederum weiteren Benchmark-Vergleich mit fast 300 Buslinien unterzogen worden.

Als weiteren Schritt der Kontrolle wurden die Rahmenkredite für die Abgeltungen des öV-Angebots des Landrats durch die kantonale Finanzkontrolle geprüft. Diese Prüfungen sind auf die Einhaltung der kantonalen Gesetzgebung (Einhaltung des Finanzhaushaltsgesetzes sowie des kantonalen Verkehrsgesetzes, ÖVG) ausgerichtet. Sie zeigten, dass die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen und Verordnungen eingehalten wurden.

Als Drittes führte das BAV bei PostAuto Schweiz AG jährlich eine subventionsrechtliche Prüfung der Jahresrechnung durch. Zusätzlich führt die Eidgenössische Finanzkontrolle eine risiko- und stichprobenorientierte vertiefte subventionsrechtliche Prüfung bei den Transportunternehmen durch. Diese Kontrollinstanzen sind unabhängig und unterstehen den Finanzkontrollgesetzen. Daneben wird PostAuto Schweiz AG auch noch von einer externen Revisionsstelle im Rahmen des Aktienrechts ordentlich geprüft.

Obige Ausführungen zeigen, dass die Zahlungen der Besteller an PostAuto Schweiz AG für Leistungen des öV von verschiedenen Stellen regelmässig überprüft wurden. Die laufenden Untersuchungen werden zeigen, wie es möglich war die bestehenden Kontrollmechanismen zu umgehen. Die Vermutung liegt nahe, dass durch systematisches Verschleiern von Verrechnungen und andere Machenschaften unrechtmässig Gewinne zu Gunsten des Postkonzerns erzielt wurden. Dies zu erkennen war für Aussenstehende sehr schwierig. Die Aufarbeitung des "Postautoskandal" wird zeigen, ob es zusätzliche Kontrollen oder Prozesse braucht, um Unregelmässigkeiten künftig früher aufdecken zu können. Die Erkenntnisse aus dem "Postautoskandals" werden auch für den Umgang mit anderen Transportunternehmen, wie beispielsweise der Zentralbahn (zb), Anwendung finden. Bei der zb ist die Chance von Unregelmässigkeiten geringer als bei PostAuto Schweiz AG. Im Verwaltungsrat der zb ist der Kanton mit dem Finanzdirektor vertreten. Zudem ist die zb eine kleinere Unternehmenseinheit mit direkterem Zugang der Besteller, als bei nationalen Konzernen, wie beispielsweise der SBB oder der Post.

Eine erste Reaktion des BAV, um künftige Unregelmässigkeiten bei der Bestellung zu vermeiden, ist bereits erfolgt. Mit Schreiben vom 28. Februar 2018 wurden alle abgegoltenen Transportunternehmen gemäss Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1, PBG) angeschrieben und auf die subventionsrechtlichen Grundsätze hingewiesen. Daneben wurden auch die Verantwortlichkeiten des Verwaltungsrats angesprochen und ausgeführt.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, von der Beantwortung der Kleinen Anfrage von Landrat Stefan Bosshard, Oberdorf, zum "Postautoskandal" Kenntnis zu nehmen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Stefan Bosshard, Wilmatte 12, 6370 Oberdorf
- Landratssekretariat
- Finanzdirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Finanzkontrolle
- Baudirektion (elektronisch in Mandant STK)
- Direktionssekretariat Baudirektion
- Amt für Mobilität

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

