



Persönlich und vertraulich

Ausschuss für Finanzen und Revision
BLS AG
Genfergasse 11
3001 Bern

18. Oktober 2020

Untersuchungsbericht Projekt Continuus

Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit erhalten Sie zu diesem Schreiben den Bericht im Zusammenhang mit der bei der BLS AG durchgeführten Sachverhaltsuntersuchung gemäss unserem Vertrag vom 24. März 2020 für das Projekt Continuus.

Wir verstehen, dass Sie den Bericht Vertretern des Kantons Bern, vom BAV und der EFK zugänglich machen wollen. In der Praxis hat sich in solchen Fällen durchgesetzt, dass die designierten Vertreter von Dritten den Bericht samt Anlagen in einem unserer Büros oder bei der BLS unter Aufsicht lesen können. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Persönlichkeitsrechte von im Bericht genannten Mitarbeitern gewahrt werden können.

Sollten Sie diesbezüglich offene Fragen haben, zögern Sie bitte nicht uns zu kontaktieren. Wir danken Ihnen für das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Freundliche Grüsse

PricewaterhouseCoopers AG

Executive Summary

Die Erbringung einer öffentlichen Verkehrsdienstleistung stellt einen Versorgungsauftrag dar, für welchen Transportunternehmen («TU») unter anderem Strecken bedienen, welche durch Ticketerlöse alleine nicht gedeckt werden können. Über Abgeltungen decken Bund und Kantone («Besteller») den ungedeckten Teil der Kosten dieser angebotenen Strecken. Um Abgeltungen zu erhalten reichen die TU, basierend auf den IST Zahlen der Vorperiode sowie unter Annahme von zukünftigen Erlösen und geschätzten Kosten für die Folgejahre, eine Offerte bei den Bestellern ein.

Bei zu hoch kalkulierten Kosten und / oder zu tief angenommenen Erlösen, besteht das Risiko, dass die Besteller via Abgeltungen zu viel bezahlen. Im umgekehrten Fall würden die zu tiefen Abgeltungen sich negativ auf das Unternehmensergebnis der TU auswirken. Deshalb liegt es in der Natur der Sache, dass TU ihre Kosten tendenziell eher zu hoch/Erlöse eher zu tief ansetzen, und somit einen Teil des Unternehmerrisikos auslagern.

Die BLS ist nach der SBB der zweitgrösste Anbieter von öffentlichen Verkehrsdienstleistungen in der Schweiz. Der Kanton Bern (55.75%) und der Bund (21.7%) sind die Mehrheitsaktionäre der BLS. Bis August 2018 war die zuständige Regierungsrätin des Kantons Bern im Verwaltungsrat («VR») vertreten. Seither nimmt diese Rolle für den Kanton Bern ein mandatierter Vertreter wahr.

Der Libero-Verbund, in welchem die BLS einer von 15 Verbundpartner ist, wurde im Jahre 2004 gegründet. In der Direktionskonferenz des Libero-Verbunds werden jeweils der Zielumsatz, der Einnahmeverteilschlüssel sowie der Halbtaxverteilschlüssel genehmigt, welche für die TU verbindlich sind. Die Vorgaben der Bestellerseite erfolgten jeweils nicht klar und eindeutig. Innerhalb der BLS scheinen für den Offertprozess nur limitierte Vorgaben bezüglich Prozessablauf und Dokumentation bestanden zu haben. Ebenso sind die diesbezüglichen Verantwortlichkeiten nicht klar geregelt. Dies ist insofern erstaunlich, da die Abgeltungen der Besteller den mit Abstand grössten Einnahmeposten der BLS darstellen.

Die Ertragsschätzungen für die Offerten, welche auch die Libero Halbtaxerlöse enthalten sollten, wurden jeweils von der Abteilung Preissysteme der BLS erstellt. Dabei handelt es sich um komplexe Berechnungen, in welchen diverse Parameter berücksichtigt werden müssen.

Aufgrund der geführten Gespräche und den gesichteten Dokumenten scheint in der mit den Ertragsschätzungen für die Offerten betrauten Abteilung mindestens seit 2013 bekannt gewesen zu sein, dass die Libero Halbtaxerlöse in den Offerten nicht enthalten waren. Aus verschiedenen Versionen der Ertragsberechnung für dieselbe Offerte ist ersichtlich, dass Libero Halbtaxerlöse zuerst eingerechnet und dann wieder entfernt wurden. Angaben gemäss wurden die Libero Halbtaxerlöse in den einzelnen Jahren zu einem gewissen Teil pauschalisiert eingerechnet; dies konnte allerdings anhand der vorhandenen Unterlagen nicht nachvollzogen werden. Demzufolge scheint die Nicht-Berücksichtigung bewusst erfolgt zu sein. Dies wurde Angaben gemäss an die Linie eskaliert. Es erfolgten aber keine Änderungen in der Berechnungssystematik. Unklar ist, ob diese Feststellung in der Hierarchie vor 2017 weiter eskaliert wurde. Dazu fanden sich insbesondere auch bei der Durchsicht der noch vorhandenen Dokumentation keine Hinweise. Ebenso konnten keine Hinweise in den geführten Gesprächen in Erfahrung gebracht werden. In der Abteilungssitzung des Personenverkehrs wurde am 7. März 2017 in Anwesenheit des Vorsitzenden, welcher zugleich Mitglied der Geschäftsleitung war, die Offerte RPV 2018/2019 Nr. 1 diskutiert, wobei verschiedene Szenarien besprochen wurden, u.a. ob Erlöse aus Libero Halbtaxanteilen in der Offerte nicht eingerechnet werden sollen.

Wenige Tage später wird das Thema Libero Halbtaxerlöse zum ersten Mal nachweisbar auf Geschäftsleitungsebene in der Sitzung vom 20. März 2017 thematisiert. In der beiliegenden Präsentation ist aufgeführt, dass bei der Offerte 2018/2019 durch die Libero Halbtaxerlöse eine Gewinnabschöpfung von CHF 4.7 Mio. erreicht werden kann. Auch in den Interviews wurde mehrmals bestätigt, dass die Libero Halbtaxerlöse 2017 in der Geschäftsleitung thematisiert wurden. Es scheint daher nahezu liegen, dass ab 2017 mit Wissen zumindest eines Teils der Geschäftsleitung, weiterhin keine Halbtaxerlöse in den Offerten aufgeführt wurden. Zudem wurden keine Hinweise gefunden, die belegen würden, dass die Geschäftsleitung zeitnah reagiert oder den Auftrag gegeben hätte, die Vorjahre diesbezüglich analysieren zu lassen. Es finden sich Hinweise, dass die Geschäftsleitung erst durch das Schreiben vom AÖV Bern im September 2019 aktiv geworden ist und eine entsprechende Task Force gegründet hat.

Der VR wurde in der Sitzung vom 23. September 2019 von der Geschäftsleitung zum ersten Mal darüber informiert, dass die Libero Halbtaxerlöse mindestens seit 2016 nicht als ErlösKomponente in den Offerten

enthalten sind. Im September 2019 wurde dann ein Massnahmenpaket besprochen (Überprüfung Offerten 2014-2018, Korrektur Offerte 2019, Erstellung Zweitofferte 2020-2021, Compliance/Governance) und im Oktober des gleichen Jahres eine externe Analyse der Vorfälle angeordnet. Der VR hat demnach erst spät von den fehlenden Halbtaxerlösen erfahren und dann schnell Massnahmen ergriffen.

Das Fehlen einer aktuellen und stringenten Prozessdokumentation mit detaillierten Arbeitsanweisungen, eine mangelhafte Wahrnehmung der Archivierungs- und Dokumentationspflicht, sowie die Nicht-Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsfindung und mangelhafte operative Kontroll- und Überwachungsmassnahmen bringen die Frage nach einem Organisationsverschulden und der Verantwortung der Geschäftsleitung kraft ihrer Funktion, insbesondere des jeweiligen CFO und CEO sowie auch des VR auf.

Ein expliziter Anreiz des VR hinsichtlich der Handhabung der Libero Halbtaxerlöse ist nicht erkennbar. Allerdings wurden vom VR mindestens seit 2011 Gewinnvorgaben zwischen CHF 25 und 30 Mio. gemacht und ebenso die Verbesserung der Benchmarkfähigkeit durch Effizienzmassnahmen und Kosteneinsparungen gefordert. Diese wurden durch die Geschäftsleitung gemäss Geschäftsleitungs-Protokoll zumindest als gewisser Druck wahrgenommen, der als Zielkonflikt beschrieben werden kann, da im abgeltungsberechtigten Bereich grundsätzlich keine nachhaltigen Gewinne erwirtschaftet werden können. Gewinne sind im Grundsatz nur von einer zur nächsten Offert-Periode möglich – dies nur durch Effizienzsteigerungen bzw. Kosteneinsparungen, oder durch ein über den Erwartungen liegendes Wachstum - welche aber systembedingt in der nächsten Offerte berücksichtigt werden müssen.

Die Basis für ein Gewinnziel von CHF 25-30 Mio. scheint unter diesen Gesichtspunkten schwer nachvollziehbar. Der nicht-abgeltungsberechtigte Anteil des Umsatzes der BLS beträgt rund 30%, abgesehen von 2015 wurden aber immer negative Ergebnisse erzielt. Der VR hat dies anerkannt und weder bei der Budgetierung noch bei den Gewinnzielen auf die Umsetzung bestanden. Andererseits wurden die Ziele auch nicht angepasst.

Die vorliegende Untersuchung mit dem Schwerpunkt Libero Halbtaxerlöse wurde in mehreren der geführten Gespräche in Zusammenhang zu anderen Sachverhalten und spezifischen Projekten gebracht. Auch der CEO stellt in einem zuhanden des VRP erstellten Dokuments die Libero-Thematik als Teil eines Gesamtsystems von Strategievorgaben, Budget, Offerte und Angebotsvereinbarungen dar welche zu berücksichtigen sind, um den Sachverhalt Libero integral zu verstehen. Einzelne Elemente dieses Gesamtsystems wurden bereits teilweise separat mit Stakeholdern vereinbart oder aufgearbeitet (z.B. EFK Bericht Prüfung der Spartenrechnung und Bericht Revision BAV zum Zinskostenmodell). Letzten Endes stehen sämtliche Sachverhalte direkt oder indirekt im Zusammenhang mit dem oben beschriebenen systembedingten Zielkonflikt des Subventionswesens im öffentlichen Verkehr.

Aus den vorhandenen Quellen ist ersichtlich, dass bewusst und teilweise mit dem Einverständnis der Besteller systematisch zu hohe Kosten bzw. zu tiefe Erlöse in den verschiedensten Bereichen in die Offerten eingerechnet wurden. Die Sanierung des Vorsorgewerkes scheint der Hauptgrund dafür gewesen zu sein.