



Abklärungen des BAV zu Anliegen des Preisüberwachers bezüglich PostAuto

Anfrage des Preisüberwachers

Der Preisüberwacher begann im Juni 2012, die Gewinne der PostAuto Schweiz AG (PostAuto) zu hinterfragen und wandte sich in den folgenden Monaten mit verschiedenen Fragen zuerst an PostAuto bzw. die Schweizerische Post AG¹. An der Finanz- und Strategiebesprechung vom 29. August 2012 entschied die Leitung der PostAuto AG, dem Preisüberwacher nicht alle gewünschten Unterlagen vorzulegen².

Ab November 2012 wandte sich der Preisüberwacher mit Fragen zu PostAuto auch ans BAV. Zum gleichen Zeitpunkt (am 26. November 2012) fand unter Leitung des BAV eine Sitzung von Post, Departement (UVEK), Eidgenössischer Finanzverwaltung (EFV), PostAuto und BAV unter Anwesenheit von Post-CEO Susanne Ruoff statt, in welcher explizit festgehalten wurde, dass «der Eigner Bund (UVEK/EFV) sowie der Besteller Bund (BAV) [...] sich einig [sind], dass eine branchenübliche Rendite im abteilungsberechtigten Verkehr gleich null ist»³. In der Folge konnte seitens BAV davon ausgegangen werden, dass ein für allemal geklärt war, dass die PostAuto im Regionalen Personenverkehr keine Gewinne einplanen darf, zumal am Treffen die Konzernleiterin teilgenommen hatte und es sich bei der Post um ein bundeseigenes Unternehmen handelt.

Abklärungen des BAV

Nichtsdestotrotz beantwortete das BAV in der Folge nicht nur die zahlreichen Fragen des Preisüberwachers, sondern ging auch dessen Hinweisen zur Gewinnsituation bei der PostAuto nach. Insbesondere wurde das BAV im Verlaufe des Jahres 2013 im Rahmen des Prozesses zur subventionsrechtlichen Genehmigung der Rechnung 2012 mehrfach bei der PostAuto AG mit Fragen vorstellig. Diese betrafen unter anderem die vom Preisüberwacher thematisierten Verrechnungen von Management-Fees und Lizenzkosten sowie die teilweise bedeutenden Differenzen der ausgewiesenen Gewinne bei der Überleitung vom Rechnungsstandard IFRS zum für den Bund massgeblichen RKV-Rechnungsstandard.

Der Preisüberwacher stellte dem BAV auch Fragen zur Tätigkeit und Gewinnsituation von PostAuto in nicht abteilungsberechtigten Sparten. Diese konnte das BAV nicht beantworten, da nicht abteilungsberechtigte Sparten keine Subventionen erhalten und das BAV in diesen Bereichen keine subventionsrechtlichen Prüfungen durchführt. In der Folge berief der Preisüberwacher für den 6. März 2013 eine Sitzung mit PostAuto ein, an welcher auch das BAV teilnahm. Die Fragen des Preisüberwachers wurden von PostAuto nachträglich und schriftlich beantwortet; das BAV erhielt eine Kopie.

¹ vgl. Seite 197 ff. Untersuchungsbericht Kellerhals&Carrard

² vgl. Seite 95 Untersuchungsbericht Kellerhals&Carrard

³ vgl. Seite 35 Untersuchungsbericht Kellerhals&Carrard und Seite 21 Expertenbericht Donatsch

Massnahmen des BAV

Der Preisüberwacher präsentierte im Rahmen seiner Interventionen bei PostAuto und BAV folgende Grundsätze:

- Gewinne aus Krediten an selbständige Postauto-Unternehmer müssen von Abgeltungen abgezogen werden.
- Keine Verrechnung überhöhter kalkulatorischer Zinsen.
- Generell: Keine Gewinne im abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr.

Diese Ziele werden vom BAV geteilt. Zu ihrer Erreichung ergriff das BAV folgende Massnahmen:

Gewinne aus Krediten an selbständige PostAuto-Unternehmer: Die Revision BAV überprüfte im August 2015 die Zinskosten bei der Beschaffung sowohl der posteigenen Fahrzeuge als auch derjenigen der selbständigen Postauto-Unternehmer. Die in den Offerten von PostAuto eingerechneten Zinskosten von CHF 7.1 Mio. wurden vom BAV als zu hoch beurteilt. Zu den marktkonformen Zinssätzen der eigenen Finanzierung beim Konzern wurden von PostAuto Zuschläge für Verwaltungskosten und Risiken in Höhe von CHF 2.8 Mio. eingerechnet. In der Folge kamen BAV und PostAuto überein, für die Offertverhandlungen 2016/2017 eine neue Methode zur Bestimmung des Zinssatzes anzuwenden.

Kalkulatorische Zinsen: PostAuto verrechnete ab 2007 in den Offerten für den abgeltungsberechtigten Regionalverkehr einen kalkulatorischen Zinssatz, welcher auf dem halben durchschnittlichen Anlagenbestand basierte. Das BAV setzte im Sinne einer Gleichbehandlung aller Transportunternehmen eine Berechnung basierend auf der mittleren Rendite zehnjähriger Bundesobligationen durch. In einer Vereinbarung mit Datum vom 29. Juni 2009 wurde die Berechnung ab dem Offertjahr 2011 angepasst. Für die vorhergehenden Jahre forderte das BAV zu viel verrechnete Kapitalkosten im Umfang von CHF 13,7 Mio. zurück bzw. verlangte eine Zuweisung zu den spezialgesetzlichen Reserven (gemäss Personenbeförderungsgesetz Art. 36).

Gewinne im abgeltungsberechtigten Regionalverkehr: Wie erwähnt wurde der Post-Spitze im November 2012 von BAV und Eigner unmissverständlich dargelegt, dass im abgeltungsberechtigten Regionalverkehr keine Gewinne in die Offerten eingerechnet werden dürfen. Weiter ergriff das BAV unter anderem folgende Massnahmen:

- diverse Vorgaben zur Rechnungslegung;
- Vorgaben zur Abgrenzung von Management-Fees im Jahr 2012 (Reduktion von 17 auf ca. 6.5 Mio.);
- diverse Vorgaben zur Liniendarstellung und Erlöszuscheidung;
- Vorgaben zur Mindestnachfrage auf Postauto-Linien sowie zur Wirtschaftlichkeit der Linien;
- Abschluss von Zielvereinbarungen zusammen mit Kantonen (z. B. SG, LU).

Subholding-Modell PostAuto

Um die unerlaubten Gewinne nachhaltig zu sichern, implementierte PostAuto per 1. Januar 2016 eine Subholding-Struktur. Ziel war es, dem BAV die Einsicht in diejenigen Gesellschaften von PostAuto zu verweigern, die nicht über eine eidgenössische Konzession verfügten⁴. Bereits mit Brief vom 15. Mai 2014 an PostAuto stellte das BAV die Umstrukturierung in Frage:

"(Es) ergibt sich das Problem, dass leistungserbringende Konzerngesellschaften Strukturkosten und Gewinnanteile in ihre Transferpreise einrechnen können. Für die empfangende Konzerngesellschaft sind diese Transferpreise für fremdbezogene Leitungen, welche auch Strukturkosten- und Gewinnanteile beinhalten, nicht transparent (...). Die Gesetzgebung zur Personenbeförderung fordert von den konzessionierten Transportunternehmen ein transparentes Rechnungswesen. Transparenz schafft Vertrauen, und Vertrauen ist die beste Grundlage für konstruktive Auseinandersetzungen. Diese Anforderung ist von der PostAuto Schweiz AG weiterhin sicher zu stellen."

⁴ vgl. Seite 15 f. BAV-Revisionsbericht und Seite 119 f. Untersuchungsbericht Kellerhals&Carrard

Die Revision BAV nahm Mitte 2015 eine vertiefte Untersuchung von PostAuto in ihre Revisionsplanung auf, um sicherzustellen, dass PostAuto im abgeltungsberechtigten Regionalverkehr mit der neuen Firmenstruktur keine unerlaubten Gewinne erzielt. Weil sich die Umsetzung der neuen Holdingstrukturen bei PostAuto bis Ende 2016 verzögerte (rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2016) und die Post dem BAV fast ein Jahr lang die Einsicht in die Unterlagen der nicht konzessionierten Gesellschaften verweigerte und so die Abklärungen massiv erschwerte, konnte der Revisionsbericht erst per 1. Februar 2018 abgeschlossen werden. Mit ihm konnten die systematischen Gewinnverschleierungen bei PostAuto aufgedeckt werden.

Haltung des BAV zu Aussagen im Expertenbericht der Post vom 29. Mai 2018

Im Zusammenhang mit der Fertigstellung und Publikation des Revisionsberichts BAV hat die Post Untersuchungen bei Ernst & Young (EY) sowie Kellerhals Carrard (KC) in Auftrag gegeben. Weiter beauftragte sie eine Expertengruppe, die Berichte dieser beiden Stellen unabhängig zu beurteilen. Sämtliche Berichte basieren auf einer Auswertung von Dokumenten der Post bzw. von PostAuto; Anhörungen wurden für die Berichte grundsätzlich nicht durchgeführt.

Die Expertengruppe schrieb in ihrem Bericht vom 29. Mai 2018, das BAV sei nach den Hinweisen des Preisüberwachers 2013 "untätig" geblieben. Sie qualifizierte das Vorgehen des BAV als "schwer verständlich und nicht nachvollziehbar". Dies obwohl die Experten in ihrem Bericht selber einräumen, dass es für sie nicht ersichtlich war, wie das BAV weiter vorgegangen war. Beim BAV wurden nie weiterführende Unterlagen eingefordert, die eine solche Beurteilung zugelassen hätten. Auch erging keine Einladung zu einer Anhörung des BAV zum Sachverhalt.

Die bei PostAuto vorhandenen Dokumente lassen keine umfassende Beurteilung des Sachverhaltes zu. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das BAV die Hinweise des Preisüberwachers ernst nahm, abklärte und verschiedene Massnahmen ergriff.